

**CONVENTION CONTRE LA TORTURE
ET AUTRES PEINES
OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS
OU DEGRADANTS**

RAPPORT ALTERNATIF DES ONG

**A L'ATTENTION DU
COMITE CONTRE LA TORTURE**

EN VUE DE L'EXAMEN DU RAPPORT PRESENTE PAR
LA BELGIQUE LORS DE LA SESSION
DU 28 AVRIL AU 16 MAI 2003

BRUXELLES, AVRIL 2003

TABLE DES MATIERES

-	table des matières	page 1
-	présentation des associations	p. 3
-	introduction : publicité et effectivité du droit international des droits de l'Homme en Belgique	p. 5
-	<u>article 3</u>	p.10
-	<u>article 5</u>	p.26
-	<u>article 10</u>	p.32
	1. agents forces de l'ordre	p.34
	2. personnel pénitentiaire	p.38
	3. personnel des centres de détention pour étrangers	p.42
	4. personnel chargé de l'éloignement du territoire ..	p.44
	5. personnel accompagnant la détention de mineurs d'âge	p. 46
-	<u>article 11</u>	p.48
	1. forces de l'ordre	p.49
	a) <i>situation générale</i>	p.49
	b) <i>organes de surveillance</i>	p.80
	2. établissements pénitentiaires	p.90
	a) <i>situation générale actuelle</i>	p.91
	b) <i>organes de surveillance</i>	p.126
	c) <i>avant-projet de « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des peines privatives de liberté »</i>	p.131
	3. établissements de défense sociale	p.135
	4. zones de détention des Palais de Justice	p.138
	5. détention et expulsion des ressortissants étrangers.....	p.141
	6. protection de la jeunesse	p.165
-	<u>article 12</u>	p.180

- article 13	p.193
1. forces de l'ordre	p.195
2. établissements pénitentiaires	p.199
3. ressortissants étrangers – effet suspensif du recours	p.210
4. détention en centres fermés pour étrangers.....	p.217
- article 14	p. 219
- article 15	p.222
- conclusions : synthèse des recommandations des ONG	p.225
- liste des textes internationaux relatifs aux droits fondamentaux de la personne humaine en vigueur en Belgique	p.234
- bibliographie	p.235
- liste alphabétique des abréviations	p.236
- annexe	p.237
- remerciements	p.238

PRESENTATION DES ASSOCIATIONS

A l'occasion de la présentation du premier rapport belge devant le Comité contre la torture en novembre 2002, plusieurs associations ont souhaité communiquer, par l'intermédiaire du présent rapport alternatif, leurs commentaires relatifs au respect par la Belgique de la Convention contre la torture et peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Il s'agit de :

Le groupe des « Femmes en noir contre les expulsions et les centres fermés » s'est constitué en 1998, suite à l'assassinat de Sémira Adamu. Il prend place dans le réseau international « *femmes en noir* » qui défend des idéaux de pacifisme, de féminisme et de multiculturalisme.

Les « Femmes en noir contre les expulsions et les centres fermés » s'opposent à la détention, aux expulsions et à toute autre forme d'inhumanité, de violence physique et psychique à l'égard des personnes demandeuses d'asile ou de refuge. Elles dénoncent la violence patriarcale envers les femmes qui s'exerce dans les centres fermés, lors des expulsions et dans la clandestinité.

Elles constatent que l'oppression des femmes n'est pas prise en considération dans nombre de conventions nationales et internationales.

Sa contribution au présent rapport alternatif porte principalement sur l'élargissement de la définition du « réfugié » telle qu'elle est présentée dans la Convention de Genève de 1951, par l'ajout du fait « de son sexe » comme cause de persécution, et sur la régularisation des personnes migrantes victimes de la traite des êtres humains et de la prostitution.

La Ligue des droits de l'Homme (Belgique francophone) ¹, membre de la Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme (F.I.D.H., -ONG ayant statut consultatif en autres auprès des Nations Unies-), a pour objectif, depuis 1901, de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elle défend ainsi les principes proclamés depuis 1789, et développés notamment par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, complétée d'autres textes internationaux, européens ou nationaux relatifs aux droits fondamentaux de la personne humaine. A cet effet, elle soutient toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits humains, et poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel.

A côté de ses sections locales réparties sur la partie francophone du pays, qui se chargent principalement du contact de terrain, elle développe son expertise grâce à des commissions thématiques. Ces dernières sont composées de personnes disposant d'une grande expérience à propos de la matière traitée en raison de leur situation professionnelle. A ce titre, elles se chargent notamment de préparer les actions de la ligue, par exemple les recours en justice, les notes et expertises destinées au monde politique belge ainsi qu'aux organes internationaux, les interpellations à l'attention du Gouvernement, les communications médiatiques, ...

Les commissions « étrangers », « forces de l'ordre », « jeunesse », et « prisons » sont les principales contributrices à l'apport de la Ligue des droits de l'Homme au présent rapport alternatif.

¹ Association sans but lucratif, dont le siège social est sis chaussée d'Alseberg n° 303 à 1190 Bruxelles (Belgique). Site Internet : www.liguedh.org

Le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (M.R.A.X.) ² a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans le prolongement de la résistance au nazisme. Après avoir travaillé sous le nom de MRAP (Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et pour la Paix), cette association est devenue le MRAX en 1966 afin de marquer son ouverture à la lutte contre les xénophobies et les racismes de toute nature.

Le MRAX appelle à l'union et à l'action tous ceux qui entendent s'opposer aux discriminations, aux haines, aux préjugés fondés sur la prétendue race, la langue, l'origine ou la confession ou l'appartenance philosophique et favoriser l'égalité entre les hommes.

Le MRAX est un mouvement pluraliste qui veut être un lieu autonome de vigilance, d'analyse, d'explication revendicative et d'interpellation sur les situations et les politiques susceptibles de provoquer une montée du racisme dans la société.

Cette association, qui peut ester en justice pour infraction aux dispositions visant à lutter contre les discriminations, tient des consultations juridiques à l'attention des personnes qui en sont victimes, et exerce un travail de suivi de dossiers individuels.

Elle organise régulièrement des actions thématiques, en réseau avec des associations de terrain et des personnes-ressources qui disposent d'une connaissance approfondie du sujet traité.

Sa contribution au présent rapport alternatif porte principalement sur les questions posées par la situation des ressortissants étrangers ainsi qu'aux problématiques relatives aux forces de l'ordre.

La Section belge de l'Observatoire International des Prisons (O.I.P.) ³ a pour objectif, depuis 1997, la surveillance des conditions de détention des personnes privées de liberté, et l'alerte sur les manquements aux droits humains dont la population carcérale peut faire l'objet.

Avec comme références les droits de l'Homme et le respect de la personne humaine, l'O.I.P. considère que chacun a droit, en tous lieux, à la reconnaissance de sa personnalité juridique et que nul ne peut être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'O.I.P. agit en dehors de toute considération politique et se positionne en faveur de l'application des textes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'Homme quel que soit le motif qui a présidé à la détention de la personne considérée.

L'O.I.P. se compose de groupes locaux d'observation, constitués autour de plusieurs établissements pénitentiaires situés sur le territoire belge, qui récoltent et vérifient par recoupement des informations auprès de personnes en contact avec ces lieux de détention, qu'il s'agisse des médias, du secteur associatif « pénitentiaire », de documents officiels émanants du gouvernement ou de travaux parlementaires, de rapports d'organismes nationaux et internationaux de défense des droits de l'Homme, ou de témoignages individuels d'avocats, (ex)détenus, membres du personnel pénitentiaire, visiteurs de prisons

...

Le regroupement de ces informations permet la publication d'une notice relative à la situation au sein des établissements pénitentiaires.

Sa contribution au présent rapport alternatif porte principalement sur la situation des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, tandis que son « rapport 2002 », relatif aux années 2000 et 2001 y est annexé.

² Association sans but lucratif, dont le siège social est sis rue de la Poste n° 37 à 1210 Bruxelles (Belgique). Site Internet : www.mrax.be

³ Association sans but lucratif, dont le siège social est sis chaussée d'Alsemberg n° 303 à 1190 Bruxelles (Belgique).

INTRODUCTION

Publicité et effectivité du droit international des droits de l'Homme en Belgique

En Belgique, plusieurs textes nationaux et internationaux garantissent la protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Dans cet écheveau, il convient de souligner que, dans la hiérarchie de l'ordre juridique interne belge, ceux qui relèvent du droit international priment le dispositif national.

Parmi ces textes internationaux, les six conventions onusiennes ratifiées par la Belgique figurent certes en bonne place, mais néanmoins avec une efficacité pratique encore inégale, et ce pour diverses raisons.

Tout d'abord, **nombre de leurs dispositions sont jugées comme dénuées « d'effet direct » dans l'ordre juridique national**, en raison du caractère considéré comme imprécis des obligations en faveur des individus qu'elles contiennent. Cela les prive d'une possibilité d'application directe par le biais de recours individuels⁴.

En effet, non créatrices de « droits subjectifs » dans le chef des justiciables, ces derniers ne peuvent les invoquer avec succès devant les juridictions belges, tant qu'elles ne s'expriment pas en termes de normes, nationale ou internationale, jugées suffisamment précises.

Cette situation juridique est d'autant plus regrettable qu'en l'absence de possibilité de contrainte de la part du pouvoir judiciaire, le respect desdites dispositions dépend essentiellement du bon vouloir des pouvoirs législatifs et exécutifs, qui paraissent parfois alors les méconnaître précisément en raison de l'absence de « publicité » qui en résulterait, ou ne pas leur accorder la priorité requise, arguant justement d'un manque d'effectivité juridique.

Ensuite, la Belgique ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et reconnu la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme à recevoir des plaintes individuelles à son encontre, les justiciables tendent en priorité à se tourner vers cette juridiction lorsqu'ils considèrent que les droits fondamentaux garantis par la CEDH n'ont pas été correctement pris en considération par l'ordre judiciaire interne.

D'autre part, la jurisprudence de la Cour européenne bénéficie d'une large autorité, tant judiciaire que politique. Dans ce cadre, et en raison du principe de subsidiarité des Comités

⁴ Il en est par exemple ainsi à propos du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tandis que, à titre tout aussi exemplatif, certaines dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant se sont vues dénuées d'effectivité par la Cour de Cassation : « *Ne peuvent être directement invoqués devant les juridictions nationales, les articles de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui ne créent des obligations qu'à la charge des Etats parties (tel n'est pas le cas de l'article 25 ; Il résulte des articles 4 et 26 de la Convention que ces dispositions ne créent d'obligations qu'à la charge des Etats parties, de sorte qu'elles ne peuvent être directement invoquées devant les juridictions nationales)* : Cass., 31 mars 1999, *Larcier Cass.*, n° 453, *J.L.M.B.*, p. 1430, *Bull.*, n° 195

onusiens ⁵, la faculté pour les particuliers de leur adresser des communications, lorsqu'elle est reconnue par la Belgique ⁶, reste en pratique peu usitée.

Enfin, il est plus que regrettable qu'en ce qui concerne la procédure de suivi sur base de rapports périodiques gouvernementaux par les Comités de surveillance des Pactes/Conventions onusiens, nonobstant les recommandations récurrentes des Comités visant à obtenir une large publicité tant du rapport gouvernemental que de leurs Observations finales ⁷, **ces documents ne font malheureusement encore l'objet d'aucune communication ni publicité conforme et systématique de la part du Gouvernement.** ⁸

Cette lacune persistante est sans doute causée par le fait que la Belgique ne dispose pas, comme l'ont déjà constaté plusieurs Comités de surveillance, d'un mécanisme de coordination des actions relatives au respect des droits fondamentaux de la personne humaine ⁹.

⁵ même si le recours devant une autre instance internationale n'est pas considéré, en ce qui concerne le Comité des droits de l'Homme, comme extinctif mais plutôt suspensif (article 5.2. du Protocole facultatif du 19 décembre 1966 se rapportant au PIDCP) : « *Le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier sans s'être assuré que : a)...la même question n'est pas déjà en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement...* », contrairement au Comité contre la torture (article 22.5. de la Convention contre la torture) : « *Le Comité n'examinera aucune communication d'un particulier conformément au présent article sans s'être assuré que : a) La même question n'a pas été et n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ;...* »

⁶ la Belgique a ratifié le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 par la loi du 16 mars 1994 (M.B. 23 juin 1994), tandis que, conformément aux articles 25 à 33 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, approuvée par la loi du 9 juin 1999 (M.B. 28 octobre 1999), elle a reconnu la compétence du Comité contre la torture telle que prévue par son article 22.1.

⁷ par exemple : « *Le Comité demande à l'Etat partie de veiller à publier et diffuser largement en Belgique le rapport de l'Etat partie ainsi que les observations finales du Comité.* » : Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 19/11/1998, CCPR/C/79/Add.99, point 29 ; « *Le Comité encourage l'Etat partie à diffuser largement les présentes observations finales* », Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Belgique, 01/12/2000, E/C.12/1/Add.54, point 33 ; « *The Committee recommends that the State party's reports be made readily available to the public from the time they are submitted and that the Committee's concluding observations on them be similarly publicized.* », Concluding observations of the Committee on the elimination of racial discrimination, Belgium, 21 march 2002, CERD/C/60/Misc.36.Rev.3, point 25 ; « *Finally, the Committee recommends that in conformity with article 44, paragraph 6, of the Convention, the second report presented by the state party be made widely public and that attention be given to a possible publication of the report with the written responses to the list of issues raised by the Committee, the summary records of the discussion, and the observations in conclusion adopted on this subject by the Committee at its examination of the report. Such a document should be widely disseminated in order to generate debate and a sense of awareness of the Convention and its application and monitoring within the Government, the Parliament and the general public, including non-governmental organizations.* », Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Belgique, 7 juin 2002, point 32 ; ...

⁸ Soulignons néanmoins le premier pas en ce sens du Ministère de la Justice, qui est responsable des rapports concernant le suivi du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention contre la torture : en effet, ces rapports sont disponibles sur le site Internet de ce Ministère. Malheureusement, il n'en est pas de même des Observations finales du Comité des droits de l'Homme, tandis que les rapports gouvernementaux relatifs au suivi des autres Pactes/Conventions ne font l'objet d'aucune publicité quelconque.

⁹ « *Le Comité note avec préoccupation que l'Etat partie manque de mécanisme adéquats pour coordonner les actions, tant au niveau fédéral que régional, visant à garantir le respect de ses obligations internationales dans le domaine des droits de l'Homme, et pour en assurer l'uniformité.* » : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales, Belgique, 01/12/2000, *op. cit.*, point 5 ; voir également les Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Belgique, 7 juin 2002. En cette matière, il convient cependant de souligner l'existence de l'Observatoire de la jeunesse et de l'enfance, de la Communauté française, dont l'une des missions est d'assurer le suivi des observations finales du Comité.

C'est dans ce contexte général que l'absence de publicité du processus de surveillance, notamment auprès des parlementaires, constitue une lourde entrave tant au respect des Pactes/Conventions eux-mêmes qu'au suivi des Observations finales des Comités de surveillance.

Néanmoins, ce travail mérite d'autant plus l'attention que, comme l'indique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « *les conclusions du Comité, en particulier ses suggestions et ses recommandations, n'ont peut-être pas un caractère contraignant, mais elles indiquent l'opinion du seul organe d'experts chargé de faire des déclarations de ce genre et capable de le faire. Par conséquent, faire fi de l'opinion du Comité ou omettre d'agir à la suite de cette opinion équivaldrait pour les Etats parties à faire preuve de mauvaise foi dans l'accomplissement des obligations découlant du Pacte. ...* »¹⁰

Il serait donc à tout le moins souhaitable qu'outre une diffusion par le biais d'Internet de tous les rapports gouvernementaux et Observations finales qui les commentent, ces dernières fassent l'objet d'une large communication publique de la part du Gouvernement lors de leur réception, surtout auprès des parlementaires, qui devraient donc bénéficier de l'envoi tant du rapport gouvernemental que des Observations finales émises à sa suite.

Dans la mesure où cette situation de silence à propos de la procédure de suivi ne peut que contribuer à l'ineffectivité de ces Pactes et Conventions ainsi que des Observations finales des Comités de surveillance, on ne peut que souhaiter que le Gouvernement soit invité à une mise en conformité rapide avec cette recommandation récurrente.

Il convient néanmoins de souligner que, depuis plusieurs années, la Ligue des droits de l'Homme reçoit automatiquement les rapports gouvernementaux relatifs à certains Pactes/Conventions, et notamment le premier rapport relatif au suivi de la Convention contre la torture.

Cette heureuse initiative permet la rédaction et la présentation de rapports alternatifs par les ONG, qui, dans la mesure de leurs possibilités, assument ensuite la médiatisation des Observations finales des Comités de surveillance.

En ce qui concerne plus particulièrement la portée du présent rapport alternatif, précisons d'emblée que, tout d'abord, il n'a pas vocation à l'exhaustivité : les associations qui ont contribué à sa rédaction sont en effet restées attachées tant à un souci d'exactitude que d'expertise.

¹⁰ Haut Commissariat des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Fiche d'information n°16 (Rev.1)*. Soulignons que la Convention de Vienne relative au droit des Traités impose un principe de bonne foi, de loyauté dans leur exécution, dont il revient, en Belgique, au juge national d'assurer le respect à l'égard des particuliers qui peuvent se targuer de l'effet direct d'une règle conventionnelle (Civ. Liège, 1^{er} mars 1989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 471). Enfin, toujours à propos de la valeur juridique des interventions des Comités de surveillance, le Comité des droits de l'Homme estime pour sa part, à propos de ses constatations émises sur requête individuelle, que ratifier le PIDCP et son protocole facultatif vaut acceptation de donner un effet juridique à leurs dispositions, et donc également les constatations relatives à l'application du PIDCP dans les cas particuliers qui lui sont soumis (n°504/1992, *Denzil Roberts c. Barbade*, 19 juillet 1994, *A/49/40*, vol. II, p. 342, n° 275, cité par F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'Homme*, PUF, 1999, n° 273).

Ceci implique que seule leur expérience confirmée, exercée dans le cadre de leurs mandats respectifs, a été jugée communicable au Comité contre la torture.

Ensuite, ce rapport alternatif n'a pas vocation première à commenter le rapport gouvernemental : il peut donc présenter des aspects complémentaires, qui peuvent parfois amener une conclusion contradictoire, tandis que ses silences ne s'interprètent pas nécessairement comme un accord quant au contenu correspondant du rapport gouvernemental, mais relèvent souvent du premier souci d'exactitude qui a été relevé.

Quant à son contenu, il tend principalement à comparer aux exigences de la Convention contre la torture les textes normatifs en vigueur, ainsi que les pratiques qui en découlent ou s'installent en raison de leurs lacunes ou absence, lorsqu'elles sont attestées par exemple par la jurisprudence.

Il y sera également fait référence à divers textes internationaux rédigés sous forme de « recommandations », tandis qu'il sera fait largement appel au travail du Comité européen pour la prévention de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants (C.P.T.)¹¹, tel qu'il s'exprime à travers ses recommandations, tant générales que particulières à la Belgique.

Le C.P.T. a effectué sa troisième visite périodique en Belgique du 25 novembre au 7 décembre 2001¹². Ses recommandations ont été communiquées au Gouvernement début août 2002, qui en a demandé la publicité dès le 17 octobre, soit avant même sa réponse, attendue depuis février 2003¹³.

Outre la rencontre des autorités concernées et le contact avec les ONG, les visites du C.P.T. en Belgique visent les locaux des forces de l'ordre, les établissements pénitentiaires ainsi que de défense sociale, les centres de rétention pour ressortissants étrangers, les zones de détention des Palais de Justice ainsi que, depuis sa dernière visite, les institutions psychiatriques et les institutions publiques de protection de la jeunesse.

La Convention qui instaure le C.P.T. lui fixe un rôle préventif, et non judiciaire. Il est donc complémentaire de celui de la Cour européenne des droits de l'Homme et des juridictions nationales.

Cette démarche tend à empêcher que les traitements prohibés ne puissent se produire, sans attendre qu'ils ne surviennent et soient alors éventuellement sanctionnés.

Sa mission de protection des personnes détenues s'accomplit en coopération avec les autorités nationales.

¹¹ organe instauré par la Convention du Conseil de l'Europe du 26 novembre 1987, relative à la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants, ratifiée et entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} novembre 1991.

¹² Les deux précédentes visites ont eu lieu en 1993 et 1997 ; elles ont donné lieu à la communication de recommandations au Gouvernement belge, qui y a répondu. Ces recommandations ainsi que les réponses du Gouvernement ont été rendues publiques par le CPT, avec l'autorisation du Gouvernement.

¹³ « Pour ce qui concerne plus particulièrement les recommandations du CPT, eu égard à l'article 10 de la Convention, le Comité demande aux autorités belges de fournir, dans un délai de **six mois**, une réponse comportant un exposé complet des mesures prises pour mettre en œuvre celles-ci. » : 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 25 novembre au 7 décembre 2001, **transmis le 7 août 2002**, rendu public le 17 octobre, Strasbourg, Conseil de l'Europe, *CPT/Inf (2002) 25*, § 176

La qualité exceptionnelle du travail du C.P.T. est unanimement reconnue, et la pertinence de ses recommandations mériterait donc un réel suivi, malgré leur caractère en apparence juridiquement non contraignant ¹⁴.

Malheureusement, au fil du présent rapport alternatif, on constatera que nombre de ses recommandations restent sans suite, même lorsqu'elles sont réitérées au fil des visites périodiques.

En effet, le rapport du CPT relatif à sa dernière visite de 2001 démontre qu'en définitive, malgré des déclarations d'intention dans ses réponses, la Belgique ne tient que fort peu compte de ses observations.

Le CPT a ainsi dû constater, après ses deux premières visites de 1993 et 1997, que des projets présentés par le Gouvernement comme des réponses adaptées n'étaient toujours pas mis en œuvre, le Gouvernement n'ayant pas dépassé l'effet d'annonce.

Le CPT a également souligné que des situations qu'il avait dénoncées antérieurement s'étaient maintenues sans aucune modification satisfaisante.

De la même manière, l'observation des trois derniers rapports rendus par le CPT fait apparaître que les réponses du Gouvernement s'arrêtent généralement à la résolution de problèmes ponctuels dénoncés par le CPT.

Trop souvent, ces réponses ne débouchent pas sur une amélioration globale de la situation, qui ne s'arrête pas à l'élimination de certains symptômes mais qui doit traiter des causes en profondeur.

Dans la mesure où les recommandations du C.P.T. constituent actuellement les conseils les plus exhaustifs à propos des améliorations nécessaires en Belgique afin de prévenir tout risque de traitements prohibés, tant par l'article 3 de la CEDH que la Convention contre la torture et les articles 7 et 10 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, il est souhaitable que le Gouvernement soit invité à leur accorder un réel suivi.

¹⁴ Notons néanmoins que la Cour européenne des droits de l'Homme précise que le maintien d'une situation qui est de nature à violer l'article 3 de la CEDH devient inexcusable dans le chef d'un Etat partie à la CEDH lorsque, malgré les observations du CPT, aucune amélioration n'y est apportée : Cour eur. D.H., arrêts A.B. c. PAYS-BAS du 29 janvier 2002, et MOUISEL c. FRANCE du 14 novembre 2002.

ARTICLE 3

1. *Aucun Etat partie n'expulsera, ni ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.*
2. *Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'Homme, graves, flagrantes ou massives.*

1° Champ d'application de l'article 3

Cet article établit l'interdiction d'expulser, de refouler ou d'extrader toute personne vers un autre Etat dans lequel celle-ci risque d'être soumise à la torture. Il vise donc la commission d'actes de torture dans le pays de renvoi et non pas la procédure d'expulsion en elle-même.

« L'expression « autre Etat » désigne l'Etat vers lequel la personne concernée va être expulsée, refoulée ou extradée aussi bien que tout Etat vers lequel l'auteur peut être expulsé, refoulé ou extradé ultérieurement »¹⁵.

2° Précisions terminologiques

Pour la clarté de l'exposé, il convient de préciser, comme l'a fait le CPT dans son rapport au gouvernement de la Belgique suite à sa visite du 25 novembre au 7 décembre 2001, que la mise en œuvre de la décision d'éloignement forcé du territoire belge recouvre deux notions distinctes, celle d'**éloignement** (ou de rapatriement) de l'étranger qui se trouve déjà sur le territoire national et qui doit le quitter sur décision de l'Office des Etrangers (OE)¹⁶, et celle du **refoulement**, qui vise l'étranger qui n'a pas encore pénétré sur le territoire et qui s'est vu signifier une interdiction d'accès par le service de police chargé du contrôle aux frontières ou par l'OE.

Cette distinction est très importante; en effet, l'exécution des opérations d'éloignement est du ressort exclusif de la police fédérale et les frais sont couverts par l'Etat belge, tandis que les refoulements relèvent de la responsabilité des compagnies aériennes concernées et sont exécutés, en principe, par leur personnel de sécurité et à leurs frais¹⁷.

¹⁵ Observation générale du Comité contre la torture sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention contre la torture du 27 novembre 1997.

¹⁶ Ce terme englobe donc les notions d'« expulsion », d'« extradition », de « renvoi » ou encore d'« ordre de quitter le territoire ». Ces termes ont, pour la plupart, été définis dans le rapport initial de la Belgique (Voy. p 18, 19)

¹⁷ 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 traitement inhumains ou dégradants du 25 novembre au 7 décembre 2001, Strasbourg, 17 octobre 2002, CPT/Inf (2002) 25, § 24

3° Constat

De manière générale, il semble que l'Etat belge ne s'inquiète pas des cas de refoulement et des problèmes liés à l'accès au territoire (les cas frontière).¹⁸

Le rapport initial de la Belgique mentionne que les directives publiées le 2 juillet 1999 qui traduisent les recommandations de la commission Vermeersch.¹⁹

Il omet de dire que ce rapport, qui se voulait légaliste et prétendait à la possibilité d'une politique d'éloignement à caractère humain, émettait cependant en avant-propos certaines conditions préalables sans lesquelles ses conclusions seraient dénuées d'efficacité.

Les voici exposées, accompagnées d'un bref commentaire sur leur réalisation :

1. Délai raisonnable pour l'octroi du statut de réfugié.

Depuis 2000, le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) a adopté une nouvelle politique dominée par le principe dit du « LIFO » (Last in first out). « *Cette nouvelle politique est basée sur l'accélération du traitement des dossiers grâce au traitement prioritaire et majoritaire des demandes en recours urgents.* »²⁰. Les derniers demandeurs d'asile arrivés obtiennent une réponse dans les 8 à 12 semaines.

Cependant, cette technique ne permet pas de résorber l'arriéré important accumulé au fil des années, laissant ainsi un nombre conséquent de demandeurs d'asile dans l'incertitude.

De plus, il convient de remarquer le caractère expéditif de l'examen des dossiers. Ce délai de réponse, très court, implique, par exemple, une standardisation de la motivation du refus.

Nous déplorons que, dans l'arrêté royal en projet formalisant la procédure devant le CGRA, aucune disposition ne traite de la motivation des refus.

Il conviendrait de tout mettre en œuvre afin de résorber l'arriéré important accumulé au fil des années par le CGRA dans l'examen des dossiers des demandeurs d'asile afin que ceux-ci, en attente depuis parfois plusieurs années, ne soient plus dans l'incertitude.

De plus, l'arrêté royal en projet, formalisant la procédure devant le CGRA, devrait contenir une disposition traitant de la motivation des refus.

¹⁸ Précisons ici que le CPT recommande, d'une manière générale, que le processus de prise de décision offre des garanties adéquates contre le renvoi de personnes vers des pays où elles risquent d'être torturées ou maltraitées. Plus particulièrement, la procédure doit offrir aux personnes concernées une véritable opportunité de présenter leur cas ; les fonctionnaires chargés de traiter de tels cas doivent recevoir une formation appropriée et avoir accès à des informations objectives et indépendantes sur la situation des droits humains dans d'autres pays. De plus une décision impliquant l'éloignement d'une personne doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant un autre organe à caractère indépendant avant l'exécution de la mesure : 7^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (97) 10*, point 34, in *Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, CPT/Inf/E (2002) 1*, p. 44

¹⁹ Rapport initial de la Belgique devant le comité des Nations Unies contre la torture, p 20

²⁰ S. SAROLEA et J-Y CARLIER : « Etude comparée sur la protection subsidiaire – Belgique » in La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?, p 313.

2. Interprétation « humanitaire » plus large de la Convention de Genève permettant de l'appliquer à des formes de persécution n'émanant pas directement des autorités, comme par exemple la persécution systématique de certains groupes par leurs concitoyens lorsque l'Etat n'assure pas la protection efficace.

Cette condition non plus ne nous paraît pas remplie. En témoigne, par exemple, l'expulsion, fréquente, des Roms vers les pays de l'est ²¹.

Dans son rapport, la Commission Vermeersh invitait le gouvernement belge à reconnaître le statut de réfugié à un demandeur, même si les persécutions dans le pays d'origine n'étaient pas le fait d'instances étatiques.

Cette recommandation n'a toujours pas été suivie d'effet.

Il serait souhaitable d'interpréter plus largement la Convention de Genève, afin de permettre de l'appliquer à des formes de persécution n'émanant pas directement des autorités étatiques.

3. Création d'un statut de séjour temporaire suite à situations de guerre ou de guerre civile.

La mise en œuvre de la protection contre la torture ou les traitements inhumains et dégradants est un problème réel dans la législation belge. En effet, aucune procédure spécifique ne s'applique à la personne qui craint la torture en cas de refoulement vers son pays d'origine. Par défaut, celle-ci invoquera la protection au sens de la Convention de Genève de 1951²² qui, en son article 33, interdit le refoulement vers un pays où la vie ou l'intégrité physique de la personne expulsée ou refoulée sera en danger. Or, le champ d'application de la Convention de Genève est plus restreint que celui de la convention contre la torture, en ce que la Convention de Genève exige que la crainte de persécution soit liée à un des motifs mentionnés à l'article 1 de la Convention de Genève.

La protection complémentaire est une notion générale qui comprend la protection temporaire et la protection subsidiaire. Elle vise à compléter la protection garantie par le régime de la Convention de Genève.

Concernant la **protection temporaire**, une évolution positive est survenue puisque, le 23 janvier 2003, le Sénat a voté le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ²³.

La protection temporaire vise à octroyer automatiquement et collectivement une protection particulière en cas d'afflux massif d'étrangers fuyant une situation difficile prévalant dans leur pays d'origine. Elle permet de protéger des personnes qui ne sont pas protégées par la

²¹ A titre d'exemple, on peut citer la récente affaire Conka (Cour eur. D.H., 5 février 2002). Les Conka avaient fui la Slovaquie pour la Belgique fin 1998 suite aux agressions dont ils avaient été victimes de la part de skinheads. Le 5 octobre 1999, les requérants furent éloignés vers la Slovaquie avec 70 autres personnes de même origine et de même nationalité (Voir infra, article 13).

²² Celle-ci définit le statut de réfugié.

²³ Ce projet de loi a été voté le 28/11/2002 par la Chambre des représentants et le 23/01/2003 par le Sénat mais la loi n'est pas encore publiée au moniteur belge à ce jour.

Convention de Genève. Il s'agit donc d'une protection complémentaire au régime de Genève.

Dans les années 90, la Belgique avait adopté différentes circulaires ad hoc visant à accorder ce type de protection à certains groupes ethniques ²⁴.

La loi du 23 janvier 2003 transpose la directive du 20 juillet 2001- 2001/55/CE-, qui a uniformisé la protection temporaire sur le territoire communautaire, et qui prévoit que le droit à pouvoir bénéficier de cette protection fera obligatoirement suite à une décision du Conseil de l'Union Européenne à majorité qualifiée qui constate l'afflux massif de tel ou tel groupe de personnes.

Le statut lié à cette protection est relativement généreux.

Il est cependant important de remarquer que la loi belge ne vise à modifier que la loi du 15 décembre 1980: seuls les aspects liés au séjour sont donc visés par l'accord. Cela signifie que, entre autres, l'aide sociale, l'accès à l'emploi ou à l'éducation ne font pas partie des garanties visées par le projet d'intégration du régime européen en droit belge.

Ces aspects ont été déférés aux législateurs communautaires et régionaux compétents afin qu'ils adoptent les mesures adéquates.

De plus, il convient de préciser que l'octroi d'une protection temporaire ne fait pas obstacle à la possibilité de demander l'asile en vertu de la Convention de Genève.

La directive européenne prévoit pour les Etats membres la faculté de postposer la réponse à une demande d'asile à l'expiration de la période de protection temporaire. Or, la loi belge ne postpose pas la réponse mais suspend l'examen de la demande d'asile ²⁵.

Par conséquent, la loi belge apparaît douteuse au regard de la directive. De plus, elle restreint considérablement le droit de pouvoir demander l'asile en temps utile et surtout de voir sa demande examinée en temps utile.

En matière de protection temporaire, il serait souhaitable que les législateurs communautaires et régionaux compétents, auxquels ont été déférés les aspects autres que ceux liés au séjour ²⁶, adoptent les mesures adéquates. La loi belge devrait être mise en conformité avec la directive européenne qui prévoit pour les Etats membres la faculté de postposer la réponse à une demande d'asile à l'expiration de la période de protection temporaire et non pas, comme c'est le cas en Belgique, de suspendre l'examen de la demande d'asile jusqu'à l'expiration de cette période ²⁷.

Par contre, la Belgique ne dispose toujours pas d'un système légal de **protection subsidiaire** qui, contrairement à la protection temporaire, demeure une faveur individuelle faisant suite à un examen individuel. Elle est ainsi, avec l'Irlande et le Royaume-Uni, le seul pays européen à ne pas avoir entamé un processus de codification de la protection subsidiaire.

²⁴ Directives du 18 septembre 1992 relatives au séjour et au permis de travail des ressortissants de l'ex-république de Yougoslavie ; circulaire du 13 juin 1994 concernant l'entrée et le séjour dans le Royaume des ressortissants rwandais ; circulaire du 27 octobre 1997 relative à l'octroi d'une autorisation de séjour pour une durée illimitée aux personnes déplacées bosniaques qui séjournent sur le territoire belge ; circulaires des 19 avril, 11 mai et 17 mai 1999 relative au statut particulier de protection temporaire pour les réfugiés kosovars.

²⁵ Article 17 et suivants de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 ; article 51/9 de la loi belge votée le 28 novembre 2002 par la Chambre des représentants et le 23 janvier 2003 par le Sénat mais non encore publiée au moniteur belge à ce jour.

²⁶ Entre autres, l'aide sociale, l'accès à l'emploi, à l'éducation, ...

²⁷ Voyez note 10.

La Belgique, pour justifier son attentisme en la matière, dit attendre l'adoption d'une directive européenne dont le projet, qui fixe un cadre général conditionnant l'octroi de la protection subsidiaire, fait toujours l'objet de négociations parmi les Etats membres.

L'étranger en Belgique peut seulement bénéficier d'une "**clause de non-reconduite**" lorsque son retour serait susceptible de précéder un acte de torture commis dans l'Etat de renvoi. On peut considérer cette « clause de non-reconduite » comme relevant du principe de la protection subsidiaire.

"La « clause de non-reconduite » est un avis du C.G.R.A. destiné à l'Office des étrangers. Cette recommandation ne s'impose pas à l'O.E., mais, lorsqu'il la suit et s'abstient de prendre des mesures d'éloignement du territoire, l'intéressé se retrouve dans une situation absurde, étant toléré en Belgique sans disposer d'aucun titre de séjour. La présence de l'étranger sur le territoire belge est connue des autorités, mais il ne bénéficie "légalement" d'aucun droit de séjour, avec les conséquences qu'une telle situation implique en termes d'aide sociale. De plus, l'intéressé est soumis à l'arbitraire de l'O.E. qui, à tout moment, peut estimer ne plus devoir suivre l'avis ou que la situation dans le pays d'origine s'est améliorée."

²⁸

Cette description suffit à comprendre le caractère très limité de cette "clause de non-reconduite".

En Belgique, une note de service du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) fixe le régime de la « clause de non reconduite ». Celle-ci prévoit que le CGRA pourra suggérer au Ministre de ne pas procéder à l'expulsion d'un candidat à l'asile débouté en raison de risques de violations de l'article 3 de la CEDH ou de la Convention contre la torture ²⁹ que cette personne pourrait subir en cas de retour dans son pays d'origine.

Cette circulaire ne prévoit donc pas, en tant que telle, une protection subsidiaire en droit belge, le Ministre pouvant outrepasser l'avis du CGRA. Il n'y a donc pas d'effet juridique accordé à cet avis émis par le CGRA.

En pratique, l'avis du CGRA a conduit à l'application de la « clause de non reconduite » pour de nombreux pays où la situation de sécurité était incertaine.

Le projet d'arrêté royal formalisant la procédure devant le CGRA, en son article 36, vise à consacrer la note de service du CGRA susmentionnée.

Cependant, cette disposition offre une protection moins étendue que la note interne, dans la mesure où elle ne vise que les raisons humanitaires, alors que la note prévoyait d'autres motifs pour attirer l'attention du Ministre en cas d'éloignement.

Il serait heureux que le spectre couvert par l'article 36 soit élargi.

Qui plus est, ni cet article 36 ni l'exposé des motifs de l'arrêté royal ne font référence aux articles 3 de la Convention contre la torture et de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Dans certains cas, une prolongation de l'ordre de quitter le territoire a été octroyée, de mois en mois.

Ensuite, des décisions politiques ont conduit le CGRA à ne plus faire application de cette compétence et à laisser dans le vide la question de la violation de l'article 3 de la Convention des droits de l'homme et de la Convention contre la torture.

La situation des ressortissants tchetchènes est exemplative à cet égard.

²⁸ SAROLEA S., *100 questions sur les droits des réfugiés*, éd. Jeunesse et Droit, Liège, 1998, pp. 124-125

²⁹ Article 63/5 de la loi du 15 décembre 1980

Ceux-ci ne peuvent bénéficier d'un régime de protection temporaire, ni obtenir une régularisation de séjour sur base de la situation dramatique du pays ³⁰. Seul leur ordre de quitter le territoire peut être prolongé mensuellement.

Or, la situation décrite dans de nombreux rapports fait état de risques importants pour la sécurité des tchetchènes en général. De plus, les autorités belges n'ont pas de collaboration avec les autorités russes pour obtenir l'identification de ressortissants tchetchènes dans le cadre de l'obtention de laissez-passer et de nombreux registres de population ont effectivement disparus ou sont détruits par la guerre.

Malgré cette situation, il n'est pas rare de voir des tchetchènes maintenus dans les centres fermés, ce qui constitue un traitement inhumain au sens de l'article 3 ainsi qu'une violation de l'article 5 de la CEDH.

Or, la décision pour ces personnes de devoir quitter le territoire pourrait constituer un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3, par analogie avec une décision du Conseil d'Etat du 23 septembre 1998.

En effet, le Conseil d'Etat a annulé un ordre de quitter le territoire pris à l'encontre d'un apatride au motif que « *l'acte attaqué qui place une fois de plus le requérant en situation de séjour illégal en Belgique alors que le délégué du Ministre de l'intérieur savait, en le prenant, que le requérant ne pouvait se rendre régulièrement dans aucune autre pays, même celui dont il est originaire, constitue un acte inhumain ou dégradant.* » ³¹

De plus, l'insécurité juridique dans lequel ils se trouvent est renforcé par le système d'accueil belge, qui prévoit que les personnes ayant attaqué une décision leur refusant la recevabilité d'une demande d'asile près du Conseil d'Etat sont admises à séjourner dans les centres d'accueil pendant la durée de l'examen du recours, mais ils ne se trouvent pas pour autant légalement sur le territoire.

En effet, le recours en suspension au Conseil d'Etat n'est pas suspensif *in se*. Cela revient à dire que la police peut, à tout moment, emmener les personnes se trouvant dans cette situation vers des centres fermés afin de procéder à leur éloignement, ce qui s'avère impossible pour des situations de sécurité et de documents.

La crainte de tortures ou de traitement inhumains en cas de retour fait en sorte que ces familles disparaissent dans la clandestinité et sont condamnées, alors qu'elles se trouvent en procédure de recours au Conseil d'Etat, à vivre dans la peur d'être renvoyées. Elles sont, de ce fait, poussées dans l'indigence, ce qui est manifestement contraire à la dignité humaine.

Nous remarquons que, paradoxalement, ce sont les personnes qui ont le plus besoin d'une protection dite complémentaire qui sont victimes de ce système.

Il nous faut toutefois remarquer que l'institutionnalisation de ce type de protection comporte notamment le risque de voir les autorités compétentes en user abusivement, vidant de son sens la Convention de 1951.

C'est pourquoi il est impératif que la protection subsidiaire soit circonscrite à des cas extrêmes pour lesquels il n'est pas possible d'octroyer le statut de réfugié sur base de la Convention de Genève.

Le Gouvernement devrait entamer un processus de codification de la protection subsidiaire qui fasse explicitement référence à l'article 3 de la présente Convention, et qui circonscrive la protection subsidiaire aux cas exceptionnels, afin de préserver le rôle majeur de la Convention de Genève en la matière.

³⁰ Voir le cas d'une femme tchetchène dont la décision de refus par le Ministère de l'Intérieur de l'application à sa situation de l'article 9, al.3 a été suspendue à trois reprises par le Conseil d'Etat en extrême urgence.

³¹ CE n° 75.896 du 23 septembre 1998. Voy. aussi n°107.559 du 7 juin 2002

4. Interprétation large des critères de régularisation.

La loi du 22 décembre 1999 a permis de régulariser selon des critères relativement larges plusieurs milliers de clandestins séjournant sur le territoire belge.

Malheureusement, cette loi était une opération « *one shot* ». Elle n'a pas permis d'apporter une réponse structurelle à la présence massive de clandestins en Belgique.

Suite à cette loi aucun mécanisme n'a permis d'apporter une telle réponse : il n'existe pas en Belgique de procédure de régularisation fixée selon des critères précis et définis légalement

³²

Le Gouvernement doit mettre sur pied une procédure de régularisation fixée selon des critères précis et définis légalement ³³ afin d'apporter une réponse structurelle à la présence massive de clandestins en Belgique, celle-ci trouvant son origine dans les carences et/ou dysfonctionnement observables en Belgique.

En conclusion, force est donc de constater que les conditions préalables à l'efficacité du rapport Vermeersh ne sont pas remplies.

Il conviendrait que le Gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires afin de remplir les conditions préalables à l'efficacité des conclusions du rapport Vermeersh.

4° Absence de garanties quant à l'effectivité de l'article 3 : le non suivi de la procédure d'expulsion

Dans son rapport initial, l'Etat belge précise que « *les étrangers susmentionnés ³⁴ ne peuvent être expulsés que lorsqu'ils ont gravement porté atteinte à l'ordre public* », mais il n'informe d'aucune garantie contre une expulsion vers un pays où des risques de torture sont existants.

Et pourtant, dans un communiqué du 23 décembre 1999, le Conseil des ministres, sur proposition du Ministre des Affaires étrangères, a fait savoir que le Ministère des Affaires étrangères suivrait la réintégration des personnes faisant l'objet de mesures d'expulsion.

Le communiqué informe qu'un renforcement provisoire a été prévu pour les postes diplomatiques belges, et qu'une antenne provisoire sera créée si la Belgique n'a pas de poste diplomatique dans le pays concerné.

Ce poste diplomatique serait chargé de garantir aux personnes expulsées un accueil correct, en accord avec les promesses éventuelles ou les arrangements conclu avec les autorités du pays d'accueil.

³² Voyez l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Celui-ci n'offre pas de sécurité juridique puisque le Ministre a un pouvoir discrétionnaire en la matière.

³³ Voyez l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980. Celui-ci n'offre pas de sécurité juridique puisque le Ministre a un pouvoir discrétionnaire en la matière.

³⁴ Il s'agit des étrangers établis en Belgique ainsi que des ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen auxquels un titre de séjour a été accordé. Voy. le rapport initial de la Belgique devant le comité des Nations Unies contre la torture, p 19

Le Gouvernement conclut que la Belgique est disposée à fournir les efforts requis pour aider les pays vers lesquels les demandeurs d'asile sont expulsés à assurer la réintégration des expulsés de manière digne et raisonnable³⁵.

Malheureusement il nous faut constater que cette décision gouvernementale est restée lettre morte. Aucun suivi n'a encore été mis sur pied.

Il nous faut aussi noter qu'il n'est pas rare que le refoulement vers un pays par lequel un étranger a transité conduise à un refoulement indirect, exposant cette personne à un risque de traitement inhumain et dégradant pouvant constituer une violation de l'article 3 de la Convention contre la torture.

En effet, il n'y a pas de garantie que le pays de transit ne l'expulsera pas vers son pays d'origine³⁶.

Le fait que la Belgique ne s'assure pas de l'admissibilité des demandeurs déboutés dans le pays vers lequel ils sont refoulés, et donc l'absence de prise en compte par l'Etat belge des conséquences d'un refoulement indirect par le pays de transit constitue une violation de l'article 3 de la Convention contre la torture. De plus, cela est de nature à produire des « réfugiés en orbite ».

Il est urgent de consacrer expressément l'article 3 de la Convention contre la torture dans la loi belge, et d'entourer cette consécration de garanties d'effectivité. Il est ainsi recommandé au Gouvernement d'instaurer un « *follow up* » des personnes expulsées dans le pays dans lequel elles ont été renvoyées, afin de s'assurer qu'elles ne sont pas soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Il serait adéquat que, conformément à son engagement³⁷, le Gouvernement belge assure effectivement le suivi des expulsions. Il devrait également s'assurer de l'admissibilité des demandeurs déboutés dans le pays vers lequel ils sont refoulés, afin d'éviter un refoulement indirect par le pays de transit.

5° La « double peine »

Le Comité contre la torture des Nations Unies a récemment rappelé le souci qu'il exprimait à l'égard des attaches dont pouvait disposer les étrangers éloignés du territoire.³⁸

Ce souci n'est pas rencontré par le Gouvernement belge lorsque celui-ci fait application des articles 20 ou 21 de la loi du 15 décembre 1980.

³⁵ Communiqué gouvernemental du 23 décembre 1999

³⁶ On peut citer l'exemple de deux femmes kurdes iraqiennes dont la décision confirmative de refus d'accès du CGRA prévoyait une clause de non refoulement vers l'Iraq. L'Etat belge décide de refouler ces personnes vers la Turquie, pays par lequel elles ont transité quelques jours, sans se soucier de savoir si la Turquie réadmettra ces jeunes femmes kurdes. La Turquie n'accepte pas de les réadmettre sur son territoire mais les maintient trois nuits en détention avant de les renvoyer en Belgique.

³⁷ Communiqué gouvernemental du 23 décembre 1999

³⁸ Observations finales, Suède, 28 mai 2002, CAT/C/CR/28/9, §7 : *"Ensure that if foreigners are sent back, they are expelled to a country of their choice, or a country with which they have real ties and where there is no substantial ground for believing that they would be in danger of being subjected to torture"*

Ceux-ci disposent :

« Art. 20. *Sous préjudice des dispositions plus favorables contenues dans un traité international, le Ministre peut renvoyer l'étranger qui n'est pas établi dans le Royaume lorsqu'il a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou n'a pas respecté les conditions mises à son séjour, telles que prévues par la loi. Dans les cas où en vertu d'un traité international une telle mesure ne peut être prise qu'après que l'étranger ait été entendu, le renvoi ne pourra être ordonné qu'après l'avis de la Commission consultative des étrangers.*

L'étranger établi dans le Royaume peut lorsqu'il a gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, être expulsé par le Roi, après avis de la Commission consultative des étrangers.

L'arrêté d'expulsion doit être délibéré en Conseil des Ministres si la mesure est fondée sur l'activité politique de cet étranger. Les arrêtés de renvoi et d'expulsion doivent être fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'étranger. Il ne peut lui être fait grief de l'usage conforme à la loi qu'il a fait de la liberté de manifester ses opinions ou de celle de réunion pacifique ou d'association.

Art. 21. *Sauf en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale ne peuvent être ni renvoyés ni expulsés du Royaume :*

1° les étrangers séjournant d'une manière régulière et ininterrompue depuis dix ans au moins;

2° l'étranger qui remplit les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par option ou par une déclaration de nationalité ou pour recouvrer cette nationalité.

3° la femme qui, par son mariage ou à la suite de l'acquisition par son mari d'une nationalité étrangère, a perdu la nationalité belge;

4° l'étranger, époux non séparé de corps d'un Belge ou d'une Belge;

5° l'étranger établi dans le Royaume et devenant incapable de travailler au sens de l'article 56 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité;

6° le travailleur étranger frappé d'une incapacité permanente de travail au sens de l'article 24 de la loi du 10 avril 1971 ou de l'article 35 des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970 lorsque l'accident de travail a eu lieu ou que la maladie professionnelle a été contractée dans l'exécution de prestation de travail d'un étranger résidant régulièrement en Belgique. »

L'article 20 s'applique ainsi à des étrangers établis et présents de longue date sur le territoire.

Ces derniers, après avoir été condamnés pénalement, se voient visés par un arrêté royal d'expulsion ou un arrêté ministériel de renvoi : après avoir purgé leur peine, ces personnes ne peuvent réintégrer le territoire, ils font immédiatement l'objet d'un rapatriement et sont interdits de territoire pour une durée de 10 ans.

L'on appelle généralement cette mesure « la double peine », puisqu'il s'agit, en dépit de son caractère administratif et non judiciaire, d'une deuxième peine s'ajoutant à la peine pénale de droit commun.³⁹

Les données statistiques relatives aux mesures d'éloignement prises à l'égard d'étrangers établis sur le territoire sont inconnues du grand public. D'après nos observations de terrain et certaines données incomplètes, il semble que le nombre de « double peine » doive être compris entre 20 et 80 par an.

³⁹ Il conviendrait même de parler de « triple peine » car après cette période de dix ans, l'étranger doit réclamer un visa pour revenir en Belgique, procédure rendue plus aléatoire encore qu'elle ne l'est normalement, en raison, précisément, de la condamnation pénale précédemment encourue...

L'immense majorité des faits pénaux reprochés aux personnes établies, condamnées et ensuite expulsées, concernent des crimes et délits de droit commun, à savoir le trafic de stupéfiants, des faits de mœurs ou de vol qualifié. Le nombre de crimes de sang ou de violences sexuelles est minoritaire.

Ainsi, fréquemment, le Gouvernement belge éloigne des personnes étrangères, parfois nées en Belgique, arrivées à tout le moins très jeune, y possédant l'ensemble de leurs attaches sociales et familiales, plusieurs membres de leur famille (généralement arrivée durant les immigrations économiques encouragées par le gouvernement belge durant les années 50 et 60) ayant même acquis la nationalité belge.

Dans leur pays d'origine, ces personnes n'ont généralement plus aucune famille. Ils sont dans l'ensemble rejetés par la population et les pouvoirs locaux, *a fortiori*, et c'est souvent le cas, lorsqu'elles ne parlent plus leur langue d'origine. Leur situation sur place s'assimile, à maints égards, à un traitement inhumain, cruel et dégradant.

Il est d'ailleurs fréquent que ces personnes finissent par revenir en Belgique dans la clandestinité, pour y vivre une vie recluse et précaire. Il n'est pas rare que ces personnes rechutent dans la délinquance, n'ayant aucune autre issue pour survivre.

Le caractère absurdement inefficace de la « double peine » n'est pas le moindre de ses aspects cruels : alors que cette mesure est prétendument justifiée par des motifs de sécurité publique, son application contribue à accroître la délinquance en « favorisant » la clandestinité en Belgique.

Depuis 1997/1998, un collectif de familles, dont l'un des membres fut visé par ce néo-bannissement, s'est constitué, et son action, inlassable, a permis de mettre ce thème sur la place publique. Il fait actuellement l'objet d'une vaste campagne de sensibilisation.⁴⁰

La Cour européenne des droits de l'Homme a fréquemment condamné le principe de la « double peine », se fondant sur l'article 8 de la Convention européenne qui protège le droit au respect à une vie familiale.⁴¹

Cet article n'est d'ailleurs pas la seule norme internationale mise à mal par la « double peine » : nous pensons bien entendu à l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.* » Cet article consacre le principe général « *non bis in idem* ».

Certes, la mesure de renvoi ou d'expulsion n'est, strictement, pas une peine ou une condamnation, en ce qu'elle ne constitue pas l'aboutissement d'un processus judiciaire contradictoire⁴² ; il s'impose cependant de constater que tant la personne visée par cette mesure que l'ensemble de sa famille la vit telle une seconde peine, s'ajoutant à celle de prison déjà subie.

La question de savoir si cette mesure peut constituer un traitement inhumain ou dégradant n'a jamais été tranchée par la Cour européenne.

En attendant, certains parlementaires belges, qui ont déposé des propositions de loi restées lettre morte, le pensent déjà.⁴³

⁴⁰ Voyez le site <http://www.mrax.be/Campagnes/Doublepeine/campagne.htm>

⁴¹ Voyez notamment les affaires *Moustaquim c. Belgique*, 25 janvier 1991 ; *Beldjoudi c. France*, 26 février 1992 ; *Bulte c. Suisse*, 2 août 2001 ; et tout récemment, *Jakupovic c. Autriche*, 6 février 2003.

⁴² Ce qui en renforce d'ailleurs le caractère arbitraire...

⁴³ « *Exclure une personne du pays dans lequel elle a grandi, lui supprimer la possibilité d'entretenir des relations normales avec sa famille, la contraindre à un exil permanent sans espoir de pouvoir se fixer dans un autre lieu revient à la soumettre à un traitement inhumain contraire aux principes généraux des droits de l'homme* », in Exposé des motifs, Proposition de loi du 14 juin 2000 modifiant la loi du 15 décembre 1980 déposée par M. et Mme Vincent Decroly, Thierry Giet et Fauzaya Talhaoui ; *Doc. parl.*, Chambre des représentants, n°0717/001, p. 1381.

Plus fondamentalement, dans un avis inédit de l'Auditorat du Conseil d'Etat, le moyen tiré de la violation de cette disposition est considéré comme fondé, car, en l'espèce, le ministre ne pouvait renvoyer le requérant, réfugié reconnu, vers son pays d'origine. En effet, « *cette situation dans laquelle est placé le requérant est également constitutive d'un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la même Convention et que le requérant est ainsi sanctionné, ne fût-ce qu'indirectement, une seconde fois pour les faits répréhensibles qu'il a commis.* »

En effet, en tant qu'acte administratif, l'arrêté de renvoi ou d'expulsion peut être annulé et/ou suspendu par le Conseil d'Etat.

De telles décisions ne sont pas rares.⁴⁴ Il s'agit du seul contrôle, imparfait car *a posteriori* et se limitant aux aspects marginaux de l'acte (et non à son opportunité), qui peut faire office de contre-poids au pouvoir du Ministre et de son administration, l'Office des étrangers.

Ce pouvoir est pour le reste entièrement discrétionnaire : d'une part, l'avis mentionné à l'article 20 n'est pas contraignant ; d'autre part, les termes « ordre public », « sécurité nationale » ou « atteinte grave » ne sont définis nul part.

Vu les excès qu'a pu provoquer l'exercice d'une telle liberté durant les premières années d'application de la loi, différentes circulaires administratives ont voulu encadrer quelque peu cette marge de manœuvre illimitée, en prévoyant des catégories d'étrangers qui ne devraient pas subir une « double peine ».

Cette solution n'est évidemment pas satisfaisante dans la mesure où ces textes sont confidentiels : ils ne sont pas publiés au Moniteur belge. Il est donc théoriquement impossible d'en prendre connaissance et de pouvoir fournir une information crédible aux personnes d'origine étrangères, ainsi qu'à leur conseil.

Quoi qu'il en soit, en aucun cas, ces derniers pourraient tirer de ce type de texte un droit subjectif dont l'effectivité pourrait être réclamée devant une juridiction belge, dans la mesure où la valeur juridique des circulaires n'est pas opposable au tiers.

Il s'agit de simples directives que le Ministre adresse à son administration, seuls sujets juridiques du texte. Cette situation, entretenue, d'insécurité juridique aggrave le caractère profondément arbitraire de la double peine.

Selon plusieurs déclarations publiques du Ministre de l'Intérieur, en juillet 2002, une nouvelle circulaire, confidentielle, excluait du champ d'application de l'article 20 les catégories d'étrangers suivantes :

- ceux nés en Belgique,
- ceux arrivés en Belgique avant l'âge de 12 ans,
- et ceux pouvant justifier d'un séjour régulier d'une durée de 20 ans sur le territoire.

En pratique, il semble que l'application de ce texte soit douteuse ; des cas de personnes rentrant dans ces critères et ayant pour autant fait l'objet de tentatives d'éloignement sont rapportés aux associations actives dans cette matière.

Le Gouvernement devrait légalement interdire toute mesure de renvoi ou d'expulsion à l'égard d'étrangers établis sur le territoire et y disposant de la majorité de leur attaches familiales, sociales ou culturelles.

⁴⁴ Voyez récemment, C.E. n° 84.584 du 10 janvier 2000 ; 90.589 du 27 octobre 2000 ; 93.509 du 23 février 2001 ; 105.428 du 9 avril 2002.

6° Cas particuliers

1. Expulsion d'une personne victime de la traite des êtres humains et de la prostitution

Le trafic des êtres humains et le trafic des femmes dans la prostitution sont à considérer comme autant de « *traitements cruels, inhumains ou dégradants* ». Pourtant, les personnes victimes de la traite des êtres humains et de la prostitution n'obtiennent pas la protection recommandée par l'article 3 § 1 de la Convention contre la torture.

En effet, en Belgique, la circulaire du 13 janvier 1997 du Ministre de l'Intérieur relative à l'assistance des victimes de la traite des êtres humains ⁴⁵ stipule que « *la personne victime de la traite des êtres humains peut obtenir un titre de séjour à durée indéterminée si sa plainte ou sa déclaration débouche sur une citation à comparaître des auteurs devant le Tribunal Correctionnel et si elle est considérée comme significative pour la procédure* ».

Dans son « Rapport annuel ⁴⁶ concernant la Lutte contre la traite des êtres humains », le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme estime que : « *dans les faits, cette disposition n'est pas respectée. Dans sa pratique actuelle, l'Office des Etrangers n'octroie de permis définitif qu'en cas de condamnation sur base de l'article 77 bis.* »

Aussi, en 1999, les trois centres spécialisés dans l'accompagnement des victimes de la traite internationale des êtres humains et le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, proposaient une modification de cette circulaire avec, pour objectif : « *de réduire les interprétations subjectives de cette circulaire par l'Office des Etrangers et, notamment, dans sa phase d'application en matière de régularisation définitive du séjour* ».

Leur proposition, que nous appuyons, était la suivante :

« *Une personne victime recevra une réponse positive à sa demande de régularisation si :*

- « *ses déclarations ou sa plainte ont abouti à une condamnation en première instance* »,
- « *dans le cas où il n'y a pas condamnation, le réquisitoire du Ministère public a retenu la prévention de traite internationale des êtres humains* ».

A ce jour, cette proposition n'a pas reçu de réponse positive. Donc, et comme le constatait déjà en 1999 le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme : « *...nous assistons à une pénible instrumentalisation des victimes qui sont utilisées par la Justice comme témoins et ensuite abandonnées par le Ministre de l'Intérieur à leur propre sort.* »

Il est donc indispensable que cette proposition reçoive une réponse adéquate dans les plus brefs délais.

Reste cependant à constater que la circulaire du 13/01/1997 susmentionnée ne prend pas en considération les personnes victimes de la traite des êtres humains et de la prostitution qui, pour quelque raison que ce soit, ne peuvent citer les trafiquants qui les exploitent, voire torturent ⁴⁷.

Ainsi, et notamment :

⁴⁵ M.B. 21 février 1997.

⁴⁶ Mai 2001

⁴⁷ C'est souvent le cas pour les victimes des réseaux de prostitution.

- quand les victimes de la prostitution ne connaissent pas les noms et lieux de séjour de leurs exploiters et des trafiquants du réseau,
- quand les victimes de la prostitution n'osent dénoncer le réseau ou l'exploiteur de crainte des représailles sur elles-même ou sur leur famille restée au pays.

Ainsi, les personnes victimes de la traite des êtres humains et de la prostitution, qui ne peuvent ou n'osent prendre le risque de dénoncer le trafiquant ou le réseau mafieux qui les exploite ne parviennent pas à échapper à leur exploitation et risquent même, si elles sont interceptées par les forces de l'ordre, d'être expulsées vers leur pays d'origine et ce sans tenir compte des risques pour leur sécurité.

C'est également un aspect sur lequel insiste la Sous-commission du Sénat « Traite des êtres humains et prostitution »⁴⁸ : « ...les victimes [...] soit ne sont pas conscientes de l'être, soit sont sous une contrainte telle qu'elles ne pourront témoigner sans entraîner des risques majeurs pour elles-mêmes ou pour leur famille, restée souvent sous contrôle criminel dans le pays d'origine ».

Il est donc nécessaire d'introduire dans la circulaire du 13 janvier 1997 une extension des possibilités d'octroi du droit au séjour pour toute personne victime de la traite des êtres humains et de la prostitution, et l'interdiction de l'expulser tant que le risque concernant sa sécurité existe.

Il conviendrait de prévoir un statut plus protecteur pour les personnes victimes de la traite des être humains et de la prostitution, notamment en étendant les possibilités de séjour sur le territoire belge pour ces victimes et en interdisant de les expulser tant que le risque concernant leur sécurité subsiste.

La concrétisation de la proposition faite par les trois centres spécialisés dans l'accompagnement des victimes de la traite internationale des êtres humains et le Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le Racisme constituerait un bon point de départ. De plus, la circulaire du 13 janvier 1997 susmentionnée devrait prendre en considération les personnes victimes de la traite des êtres humains et de la prostitution qui, pour quelque raison que ce soit, ne peuvent citer les trafiquants qui les exploitent, voire torturent⁴⁹.

2. Les mineurs non accompagnés

Il arrive fréquemment que des « mineurs non accompagnés » (MENA)⁵⁰ soient renvoyés dans leur pays d'origine.

Malgré que la Cellule mineurs de l'Office des étrangers ait notamment été mise en place pour réunir des statistiques, force est de constater qu'on ne dispose pas de chiffres sur, entre autres, les mineurs refoulés à la frontière, ceux qui reçoivent un ordre de quitter le territoire ou un ordre de reconduire, ceux qui quittent effectivement le territoire, les expulsions forcées ou les recherches de familles dans le pays d'origine.

Les mesures d'expulsion de mineurs ne sont pas exécutées de manière forcée. Cependant, les mineurs restent, en attendant, en séjour illégal en Belgique, dans une situation d'extrême précarité, se voyant refuser bon nombre de droits du fait de leur illégalité.

⁴⁸ Recommandations, juillet 2000.

⁴⁹ C'est souvent le cas pour les victimes des réseaux de prostitution.

⁵⁰ C'est à dire des enfants arrivant seuls sur le territoire belge.

A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas de la petite Tabita Mubilanzila qui, le 18 octobre 2002, a été expulsée, seule, vers Kinshasa dans des conditions absolument effroyables.

La petite Tabita était arrivée en Belgique au mois d'août 2002, dans l'espoir de pouvoir rejoindre sa maman, reconnue comme réfugiée au Canada.

Vu l'absence de législation belge spécifique aux mineurs non accompagnés, Tabita déposa, le 18 août, une demande d'asile aux autorités belges, seule solution pour pouvoir rester régulièrement sur notre territoire.

Cette demande fut refusée, tant par l'office des étrangers que par le CGRA, qui confirma le refus le 25 septembre dernier.

En raison de l'absence de documents adéquats permettant son entrée régulière, Tabita fut internée, dès le 18 août, au Centre fermé 127 bis de Zaventem, comme l'autorise toujours la réglementation belge, et ce, au mépris de la Convention internationale sur les droits de l'enfant de 1989.

La Chambre du conseil de Bruxelles avait d'ailleurs, le 16 octobre, ordonné sa remise en liberté immédiate sur base de la Convention de 1989. Curieusement, le parquet fit opposition contre cette décision, sur pression, semble-t-il, de l'Office des étrangers...

Entre temps, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avait indiqué, dans un rapport transmis à l'Office des étrangers, que le regroupement familial vers le Canada s'imposait vu l'absence de garanties qu'offrait un rapatriement vers le Congo. A cette fin, il prit contact avec l'ambassade canadienne de Paris, qui s'est immédiatement déclarée prête à accélérer au maximum les formalités de regroupement familial introduites par la maman de Tabita Mubilanzila. Les services d'aide à la jeunesse belge se sont également mobilisés et ont rapidement trouvé un endroit pour héberger temporairement la petite fille. Bref, toutes les conditions concrètes étaient réunies pour qu'elle aille rejoindre à court terme sa maman au Canada. Ces éléments n'eurent que très peu d'importance aux yeux du Ministère de l'intérieur car ce dernier a autorisé, organisé et exécuté le rapatriement de la petite Tabita, alors qu'il savait pertinemment bien qu'au Congo aucune famille n'était prête à accueillir Tabita. Son père était inconnu et seul un oncle, qui refusa la prise en charge de Tabita, put être identifié à Kinshasa.

Tabita n'est pas un cas isolé. Plus globalement, « l'affaire Tabita » s'apparente à un arbre cachant la forêt, nombreux étant les enfants qui subissent un tel traitement sans que le grand public ne soit nécessairement mis au courant. Le nier est non seulement trop facile, mais surtout totalement irresponsable. Suite à l'affaire « Tabita », le grand public, et les médias, ont porté une attention particulière à cette situation, qui se voit dénoncée de plus en plus souvent.

Il s'impose que le Gouvernement ne procède à aucune expulsion de mineurs non accompagnés sans s'être préalablement assuré que la décision de rapatriement corresponde à l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Il convient de remarquer que les risques de mauvais traitements subis aux pays d'origine, suite au rapatriement, sont aggravés par l'absence totale de suivi des mesures d'éloignement appliquées aux mineurs.⁵¹

⁵¹ Voyez les Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Belgique, 13 juin 2002, CRC/C/15/Add.178 : « Eu égard aux principes et aux dispositions de la Convention, notamment les articles 2, 3 et 22, et s'agissant des personnes non accompagnées âgées de moins de 18 ans, le Comité recommande à l'État partie : ... g) De renforcer et d'améliorer le suivi des enfants non accompagnés rentrés dans leur pays. »

Le Gouvernement devrait, à l'aide du tissu diplomatique et non gouvernemental local, assurer un suivi, au pays d'accueil, des mineurs rapatriés. Ce suivi devrait, le cas échéant, pouvoir déboucher sur un retour possible en Belgique, en cas de risques de torture ou de mauvais traitement auxquels devrait faire face le mineur rapatrié.

Pour plus d'informations sur la situation des mineurs non accompagnés en Belgique, voyez les commentaires sous l'article 11.

3. Les homosexuels

Aujourd'hui encore, dans de trop nombreux pays, l'homosexualité est considérée comme un crime.

Dans ces Etats, des poursuites sont régulièrement entamées contre des personnes en raison de leur homosexualité.

En plus de cette répression étatique, les personnes homosexuelles subissent des persécutions et des violences non étatiques non sanctionnées par l'Etat.

Il arrive donc que des demandeurs d'asile invoquent la répression de l'homosexualité dans leur pays comme fondement à leur demande.

Bien que l'homosexualité ne figure pas parmi les critères reconnus par la Convention de Genève, il semble que « *Les personnes qui fuient les persécutions du fait de leur sexe entrent dans le champ d'application de l'article 1 de la Convention de Genève.* »⁵²

En Belgique, à notre connaissance, il n'existe pas de disposition législative visant de manière spécifique l'octroi du statut de réfugié en raison de l'orientation sexuelle.

L'octroi ou le refus du statut de réfugié aux personnes homosexuelles dépendrait donc du point de vue du Ministre de l'intérieur sur cette question, ce qui n'est certainement pas gage de sécurité juridique. Il y a donc un risque pour de telles personnes d'être renvoyées vers leur pays alors qu'elles risquent d'y subir des traitements inhumains ou dégradants.

Il semble que les autorités belges reconnaissent le statut de réfugié politique aux homosexuels risquant la persécution en cas de renvoi vers leur pays d'origine.

Cependant, ce n'est pas toujours le cas. On peut citer en exemple le cas d'Olivier Tida-Tida, un danseur homosexuel camerounais, qui a été expulsé en 2002 malgré le fait qu'au Cameroun, l'homosexualité est considérée comme un crime⁵³.

Selon l'International Lesbian and Gay Association (ILGA) : « *Persecution on the grounds of homosexuality is recognised in Belgium as a reason for political asylum. Proof of being homosexual in a country where homosexuality is forbidden, however, is not reason enough. One has to prove that one has been a victim of homophobic violence or repression. In the context of a repressive immigration policy, a lot of these political asylum cases are being rejected.* »⁵⁴

⁵² S. SAROLEA et J-Y CARLIER : « Etude comparée sur la protection subsidiaire – Belgique » in La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ? , p 333.

⁵³ Voyez l'article 347 bis du code pénal camerounais qui porte que « Est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 20.000 à 200.000 francs toute personne qui a des rapports homosexuels avec une personne de son sexe. »

⁵⁴ HINTJENS A., *Equality for lesbian and gay men, a relevant issue in the civil and social dialogue*, ILGA-Europe, Brussels, June 1998, p. 36

Cette charge de la preuve est relativement lourde. En effet, il faut prouver, d'une part son homosexualité, et d'autre part le fait qu'on a subi des persécutions et des violences en raison de son orientation sexuelle.

Or, comme le relève Amnesty International : « *Il se peut que les homosexuels qui ont fait l'objet de torture et de mauvais traitements n'aient pas accès aux preuves attestant ce qu'ils ont subi : dans la plupart des pays, il existe peu de données sur le type de sévices qu'ils endurent, même si certaines organisations internationales ont commencé à en recueillir.* »⁵⁵. De plus, comment faire la preuve de son homosexualité ?

Par conséquent, il conviendrait de clarifier cette situation opaque et incertaine, en consacrant légalement le droit pour les personnes homosexuelles de prétendre au statut de réfugié en raison de persécutions du fait de leur orientation sexuelle.

Il serait raisonnable de prévoir une procédure adaptée, et une charge de la preuve plus souple en cas de persécution liée à l'orientation sexuelle.

<p>Il serait adéquat de consacrer légalement le droit pour les personnes homosexuelles de prétendre au statut de réfugié en raison de persécutions du fait de leur orientation sexuelle.</p> <p>Il serait raisonnable de prévoir une procédure adaptée, et une charge de la preuve plus souple en cas de persécution liée à l'orientation sexuelle.</p>

⁵⁵ Amnesty International, Identité sexuelle et persécutions, p 60

ARTICLE 5

1. *Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 4 dans les cas suivants :*
 - a) *quand l'infraction a été commise sur tout territoire sous la juridiction dudit Etat ou à bord d'aéronef ou de navires immatriculés dans cet Etat ;*
 - b) *quand l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit Etat ;*
 - c) *quand la victime est un ressortissant dudit Etat et que ce dernier le juge approprié.*
2. *Tout Etat partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître desdites infractions dans le cas où l'auteur présumé de celles-ci se trouve sur tout territoire sous sa juridiction et où ledit Etat ne l'extrade pas conformément à l'article 8 vers l'un des Etats visés au paragraphe 1^{er} du présent article.*
3. *La présente Convention n'écarte aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales.*

Dispositifs juridiques de contribution à la lutte contre l'impunité des personnes qui se sont rendues coupables d'actes de torture

I. Consécration légale du principe *aut dedere, aut judicare*

Rappelons préliminairement à l'instar du gouvernement que, par le biais d'une disposition récente et d'application générale du Code de Procédure pénale⁵⁶, les autorités judiciaires belges sont à présent expressément contraintes de mettre en œuvre le principe *aut dedere, aut judicare* selon lequel, lorsque l'auteur présumé d'un acte incriminé par la Convention a été trouvé sur le territoire belge et n'a pas été extradé vers l'un des Etats compétents en vertu de la Convention, il doit être poursuivi en Belgique sans avoir égard à sa nationalité, à la nationalité de la victime ou au lieu de commission de l'infraction.

Selon la jurisprudence belge, la condition de présence sur le territoire belge sera satisfaite dès que l'auteur présumé y a été rencontré ou trouvé, après l'infraction dont il est soupçonné et même si son départ du territoire a précédé les premiers actes de procédure.⁵⁷ Elle est donc conçue dans un sens large.

Le respect de l'article 5 de la Convention internationale des Nations Unies du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants semble, à première vue, ainsi pleinement garanti.

⁵⁶ Voy. : l'article 12bis du Chapitre II du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale, remplacé par la loi du 18 juillet 2001, dispose que : "... les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions commises hors du territoire du Royaume et visées par une convention internationale liant la Belgique, lorsque cette convention lui impose, de quelque manière que ce soit, de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice des poursuites."

⁵⁷ Bruxelles (mis. acc.), 9 novembre 2000, *Rev. dr.pén. crim.*, 2001, p.761.

II. Répercussions de l'interprétation et des modifications de la loi belge de compétence universelle sur l'obligation alternative *aut dedere, aut judicare*

1. Il est utile de mentionner ici l'interprétation et les modifications législatives que subit actuellement la loi du 16 juin 1993 (modifiée par la loi du 10 février 1999) « relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire »⁵⁸, loi dite « de compétence universelle ».

Dans sa version originelle toujours en vigueur, la législation belge a en effet instauré un *principe de compétence universelle absolue* selon lequel une personne présumée responsable de crime de génocide, de crime contre l'humanité ou encore de crime de guerre commis à l'étranger, peut être poursuivie en Belgique, alors que ni la victime ni l'auteur n'ont de lien avec le pays poursuivant (ils n'y résident pas et n'en ont pas la nationalité) *et que l'auteur présumé ne se trouve pas sur son territoire*.

Lorsque les actes de torture (voire de traitements inhumains) sont perpétrés dans des conditions telles⁵⁹ que l'auteur présumé est soupçonné 'plus largement' d'avoir commis une des infractions au droit international humanitaire précitées, la recevabilité des poursuites du suspect n'est donc pas conditionnée à sa présence sur le territoire belge.⁶⁰

Il est incontestable que la Belgique se distingue ici dans l'efficacité potentielle de sa lutte contre l'impunité des auteurs d'actes de torture, dès lors qu'exiger la présence des suspects pour établir la recevabilité des poursuites pourrait à l'évidence avoir pour unique conséquence que ces derniers s'abstiendraient de traverser le territoire des Etats partie à la Convention, en rendant alors toute velléité de poursuite légalement impossible.

Il est toutefois à espérer que la présence de l'inculpé sera rendue effective, via une procédure d'extradition, au plus tard au moment du jugement, puisqu'il ne faut pas négliger les risques que ferait peser une procédure de jugement *in absentia* sur le respect des droits de la défense.

⁵⁸ *M.B.*, 5 août 1993 (et entrée en vigueur le 15 août 1993) et *M.B.*, 23 mars 1999 (et entrée en vigueur le 2 avril 1999), p.9286.

⁵⁹ De systématicité, d'ampleur,... Voy. les éléments matériel et moral des infractions de crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou crimes de génocide tels que définis à travers la Loi du 16 juin 1993, ou du Statut de la Cour pénale internationale.

⁶⁰ Les articles 1^{er} §1 2^o et 3^o, § 2 6^o et § 3 2^o de la Loi du 16 juin 1993 modifiée par la loi du 10 février 1999, relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire visent précisément les actes de torture comme pouvant constituer l'acte matériel de crimes de guerre, crimes de génocide, crimes contre l'humanité. Ainsi, le 11 octobre 2001, trois plaignants d'origine congolaise ont déposé plainte avec constitution de partie civile à Bruxelles contre le Président du Congo Brazzaville Sassou Nguesso pour tortures, crimes de guerre, crime contre l'humanité, arrestations arbitraires et enlèvements en son État, mais également contre la firme pétrolière française *TotalFinaElf* du chef de participation aux crimes susvisés. De même en 2002, quatre réfugiés birmanes victimes notamment d'actes de torture ont déposé le 25 avril à Bruxelles une plainte avec constitution de partie civile contre la junte birmane, ainsi que contre la société mère de *TotalFinaElf* (basée à Paris) et sa filiale en Birmanie la *TMEP* (Total Myanmar Exploration and Production), pour crimes et complicité de crimes contre l'humanité commis aux alentours du gazoduc de Yadana exploité par l'entreprise multinationale et la junte militaire birmane. Les deux plaintes sont fondées sur les articles 5 de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales combinés avec les articles 1 § 2 6^o et 4 de la loi du 16 juin 1993.

Il faut enfin nous réjouir que si la non exigence de la présence du suspect a fait l'objet de vives tergiversations judiciaires⁶¹, les chambres législatives s'apprêtent à voter une proposition de loi « interprétative » aux fins de confirmer que les poursuites doivent être jugées recevables « *sans considération du lieu où l'auteur présumé du crime peut être trouvé* »⁶² et de restaurer ainsi la sécurité juridique menacée : conséquence de cette controverse, l'examen de l'ensemble des plaintes introduites en Belgique sur base de la loi de compétence universelle, et caractérisées par l'absence des suspects sur le sol belge, a en effet jusqu'à ce jour été suspendu.

2. Une seconde proposition de loi⁶³, dite modificative, déposée simultanément à la proposition interprétative tend pour sa part à adapter la loi du 16 juin 1993 aux dernières évolutions pertinentes du droit international - tels l'arrêt rendu le 14 février 2002 par la Cour internationale de Justice (cfr. *infra*) et l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 du Statut de la Cour pénale internationale- mais également, et il faut le regretter, à satisfaire les auteurs des pressions diplomatiques et économiques exercées sur la législation belge⁶⁴.

⁶¹ En effet, trois arrêts prononcés le 16 avril 2002 (décision relative à la recevabilité de la plainte contre Abdulay Yerodia pour violation du droit international humanitaire) et le 26 juin 2002 (deux décisions rendues respectivement sur la recevabilité des plaintes contre Ariel Sharon et Laurent Gbagbo. Voy. Bruxelles (10^{ième} ch., mises en acc.), 26 juin 2002, *J.T.*, 2002, p. 539) par la Chambre des Mises en Accusation de la Cour d'Appel de Bruxelles (en application des articles 136bis et 235bis du Code d'Instruction criminelle) ont jugé que, « conformément à l'article 12 alinéa 1^{er} de la loi du 17 avril 1878, la poursuite des infractions prévues dans la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire ne peut avoir lieu que si l'inculpé est trouvé en Belgique ». Ce jugement va à l'encontre des enseignements des travaux parlementaires et de la doctrine sur cette question. Les travaux préparatoires réalisés en vue de l'adoption de la loi du 16 juin 1993 « *relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux protocoles I et II du 8 juin 1977 additionnels à ces Conventions* » stipulaient expressément que les tribunaux belges étaient compétents « *même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction n'est pas trouvé sur le territoire belge* » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, 1317-1, p.16). Voyez également à ce sujet, P. d'ARGENT, « La loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire », *J.T.*, 1999, p.554 : « Il n'est en effet guère douteux que la volonté du législateur est, plus fondamentalement, de s'assurer que les tribunaux belges puissent punir ces crimes, où et par qui aient-ils pu être commis, et alors même que leur auteur ne soit pas trouvé sur le territoire national ». Dans le même sens : H.-D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruges, La Chartre, 1999, p.63 ; A.ANDRIES, E.DAVID, C. VAN DEN WIJNGAERT et J. VERHAEGEN, « Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire », *Rev.dr.pén.crim.*, 1994, p.1173.

Par son arrêt du 12 février 2003, la Cour de Cassation a, à son tour, jugé que la loi du 16 juin 1993 exclut l'application de l'article 12 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, confirmant que la recevabilité des poursuites en matière de violation grave du droit international humanitaire n'est pas conditionnée à la présence du suspect sur le territoire belge.

⁶² Voy. article 2 de la Proposition de loi (du 18 juillet 2002) interprétative de l'article 7, al.1^{er} de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (Sénat, session 2001-2002, doc. 2-1255/1). Cette proposition a été votée au Sénat, en première lecture, le 30 janvier 2003, à la Chambre des représentants le 1^{er} avril 2003 et à la Commission justice du Sénat le 2 avril 2003.

⁶³ Voy. Proposition de loi du 18 juillet 2002 modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (Sénat, session 2001-2002, doc. 2-1256/1) - AVIS 34.153/VR rendu par le CONSEIL D'ETAT, section de législation, le 16 décembre 2002. Cette proposition a également été votée par le Sénat, en première lecture, le 30 janvier 2003, à la Chambre des représentants le 1^{er} avril 2003 et à la Commission justice du Sénat le 2 avril 2003. Pour la dernière version disponible du texte, voyez « *Projet de loi modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire et l'article 144ter du Code judiciaire* », Chambre des représentants de Belgique, 28 mars 2003, *DOC 502265/04*. Ainsi que l'amendement déposé le 27 mars 2003 mais non intégré dans la version précitée.

⁶⁴ Le gouvernement israélien, la Chambre de commerce américaine et la Fédération des entreprises de Belgique ont compté parmi les détracteurs puissants de la législation belge.

Au regard de l'état actuel du texte de la proposition, **il faut craindre l'hypothèse de son adoption par les deux chambres que l'Etat belge soit conduit à se détourner de son obligation conventionnelle alternative de poursuivre les auteurs présumés de torture ou de les extradier** (aux fins de poursuite dans un pays tiers).

La « proposition modificative » confirme le *principe de compétence universelle des juridictions belges*, tout en encadrant toutefois la mise en œuvre de cette compétence par les parties civiles lorsque ces dernières ne peuvent faire valoir aucun critère de rattachement avec la prétendue infraction: quand les crimes n'ont pas été commis sur le territoire belge, que les plaignants ne sont ni belges ni résidents sur le territoire depuis plus de trois ans et que l'auteur présumé du crime ne peut être trouvé sur le territoire belge (ces trois conditions étant cumulatives), seul le Procureur fédéral serait, dès l'entrée en vigueur de cette loi, compétent pour engager l'action publique suite à une plainte de la victime.⁶⁵

Le Procureur fédéral ne pourra toutefois renoncer à saisir un juge aux fins d'instruire l'affaire introduite par la victime qu'à des conditions strictes énumérées limitativement : la plainte est manifestement non fondée, l'action publique est irrecevable ou, en vertu des circonstances propres de l'affaire, il semble que l'affaire doive être traitée par une autre juridiction pénale internationale ou nationale.

Les parties civiles pourront néanmoins introduire un recours devant la Chambre des mises en accusation pour contester un refus de poursuivre dans le chef du Parquet, et cette possibilité est salutaire.

Si le filtre exercé par le Parquet fédéral est encadré de certaines garanties légales et procédurales, il n'en demeure pas moins problématique à plusieurs égards.

Il importe premièrement de rappeler que l'instauration du filtre empêche, par nature, la possibilité de constitution de partie civile par certaines victimes de violations du droit international humanitaire, alors que cette faculté est un droit fondamental qui permet la mise en œuvre de l'action publique, face à tous crimes et tous délits, afin que les juridictions répressives puissent se saisir de leur demande de réparation.

L'option de constitution de partie civile *a été inspirée par le désir de sauvegarder les droits de citoyens en armant ceux-ci contre l'indifférence ou la mauvaise volonté du ministère public.*⁶⁶

Dans cette perspective, il a ainsi été écrit que « *force est de constater qu'en matière de droit international humanitaire, le ministère public national a rarement été le moteur de la mise en mouvement de l'action publique* ». ⁶⁷

Le Parquet fédéral, comme toute entité du ministère public, bénéficie en effet de l'*opportunité des poursuites*, et ne jouit que d'une indépendance relative face au Ministre de la justice dont il est sous l'autorité directe (infra, article 12).

Si l'exercice de l'opportunité des poursuites semble quelque peu circonscrit par le texte de la proposition modificative, il n'en reste pas moins vrai que le Parquet fédéral se doit de respecter les directives de politique criminelle du Ministre, que son fonctionnement n'est soumis qu'à un contrôle marginal⁶⁸, et que de ce fait la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire n'est plus pleinement garantie.

⁶⁵ Voy. Article 5 de la proposition introduisant un nouvel article 7 dans la Loi du 16 juin 1993.

⁶⁶ H.D. Bosly, *Eléments de droit de la procédure pénale*, Academia, Bruylants, 1995, p.81.

⁶⁷ D. Vandermeersch, La compétence universelle en droit belge, in *Poursuites pénales et extraterritorialité*, La Charte, 2002, p. 57.

⁶⁸ Avis du Conseil supérieur de la justice concernant la proposition de loi relative au Parquet fédéral, *Journ. Proc.*, n 407, 26 janvier 2001, p.16.

Plus préoccupant encore est le nouvel article 7 § 4, introduit par l'article 5 de la proposition de loi modificative, en ce qu'elle autorise le Ministre de la justice, dans certaines hypothèses précisées dans l'article, et après décision délibérée en Conseil des ministres, de dessaisir un juge belge de son instruction aux fins de la renvoyer à un Etat *plus pertinent*.

Violation flagrante de la séparation de pouvoirs, cette disposition a fait l'objet le 4 avril 2002 par le Sénat d'une demande d'avis au Conseil d'Etat (cfr infra pour un cas similaire).

Rien ne justifie d'ajouter, à la « faculté de sélection » par le Parquet, d'autres restrictions qui, au nom de la protection des suspects contre des plaintes *abusives*, diminuerait gravement celle des victimes.

3. Il importe enfin de relever la modification que va subir la Loi du 16 juin 1993, en matière **d'immunité pénale**, suite à la condamnation de l'Etat belge par la Cour internationale de Justice (CIJ), le 14 février 2002, dans l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000, qui opposait la République démocratique du Congo (RDC) au Royaume de Belgique.⁶⁹

Les juges de la CIJ (par treize voix contre trois) ont jugé que la Belgique avait violé ses obligations juridiques à l'égard de la RDC, en ce qu'en émettant un mandat d'arrêt international contre Abdulay Yerodia Ndombasi, elle avait méconnu l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité dont jouissent les *ministres des affaires étrangères et les chefs d'état en exercice* vis-à-vis de tout acte d'autorité d'un organe d'un état étranger, même lorsque ces derniers sont suspectés de violation graves du droit international humanitaire.

Alors que la loi belge du 16 juin 1993 autorisait, à travers son article 5 § 3, les poursuites à l'encontre de personnes jouissant d'une immunité attachée à leur qualité officielle, la proposition de loi modificative précitée précise dorénavant que l'application de la loi du 16 juin 1993 respectera les limites fixées par le droit international.⁷⁰

Il faut ici apprécier la formule utilisée, en ce qu'elle n'introduit pas textuellement l'immunité pénale des chefs d'Etat et des ministres des affaires étrangères en exercice, mais ouvre la possibilité d'une adaptation constante aux évolutions du droit international en la matière.

L'arrêt de la Cour internationale de justice a en effet fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales, certains auteurs plaidant en faveur de l'exclusion de l'immunité pénale d'un chef d'Etat étranger devant les juridictions nationales, et ce au regard notamment du principe de complémentarité régissant l'intervention de la Cour pénale internationale (CPI) comme

⁶⁹ Voy. Arrêt rendu le 14 février 2002 par la Cour internationale de justice, *J.T.*, 2002, p. 282. Suite à la délivrance le 11 avril 2000, par un juge d'instruction belge, d'un mandat d'arrêt international visant M. Abdulay Yerodia Ndombasi (ce dernier étant désigné, entre-temps, ministre des affaires étrangères) pour crime de guerre et pour crime contre l'humanité - et ce sur base de la loi belge du 16 juin 1993, modifiée par la loi du 10 février 1999, « relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire » -, la RDC déposait une requête le 17 octobre 2000 auprès du greffe de la CIJ contre le Royaume de Belgique arguant d'une violation du principe d'égalité souveraine des Etats membres de l'ONU (article 2§1 de la Charte) ainsi que d'une violation du principe d'immunité de juridiction dont devraient jouir les ministres des affaires étrangères en vertu d'une norme de droit international d'origine coutumière, tout en interrogeant le bien fondé de l'étendue de la compétence universelle que s'est arrogée la Belgique. La Cour internationale de Justice ne s'est toutefois pas explicitement exprimée sur la question de la « validité » au regard du droit international de la compétence universelle absolue dont sont dotées les juridictions belges en ce domaine.

⁷⁰ Voy. article 4 de la Proposition de loi du 18 juillet 2002 modifiant la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire (Sénat, session 2001-2002, doc. 2-1256/1), qui modifie l'article 5 § 3 par la disposition suivante : « L'immunité internationale attachée à la qualité officielle d'une personne n'empêche l'application de la présente loi que dans les limites établies par le droit international. »

subsidaire à celle des Etats : ce principe de complémentarité perdrait largement sa substance si les juridictions nationales autorisaient l'invocation d'immunités pendant que cette dernière est exclue formellement du Statut de la CPI.⁷¹

4. Lors d'une séance exceptionnelle, le samedi 5 avril, le Sénat a voté la proposition de loi modificative telle que présentée ci-dessus (point 2.).

Quatre partis de l'actuelle coalition gouvernementale s'étant prononcés contre ce projet, le vote ne fut possible qu'en raison de l'appui des sénateurs de l'extrême droite.

Le mardi 8 avril, faute de *quorum*, la Chambre des représentants n'a pas voté la proposition de loi interprétative permettant de sauver les instructions judiciaires en cours.

Le Gouvernement devrait être invité, sous la prochaine législature, à adopter la loi interprétative et réviser la loi modificative afin de garantir l'examen judiciaire de toute plainte déposée en Belgique.

III. Coopération des autorités belges avec la Cour pénale internationale

La « proposition modificative » organise également l'articulation entre les compétences des juridictions belges et celle de la Cour pénale internationale, aux fins d'optimiser la lutte contre l'impunité des auteurs présumés d'infractions internationales humanitaires.

Suite à une critique d'une version précédente du texte par le Conseil d'Etat quant à la violation du principe de séparation des pouvoirs qu'opérait l'octroi au ministre de la Justice du pouvoir de dessaisir un juge d'instruction au profit de la Cour pénale internationale⁷², le texte actuel emporte la satisfaction en ce qu'il confère la décision de dessaisissement à la Cour de Cassation.

Il peut en revanche être reproché aux autorités belges de ne pas avoir respecté la procédure de présentation des candidats à la Cour pénale internationale élaborée à travers l'article 36, § 4 du Statut aux fins de garantir les compétences et l'indépendance des candidats présentés par les Etats, conditions pourtant indispensables pour que la Haute Juridiction puisse recueillir la confiance de tous les Etats et ipso facto leur coopération pour son fonctionnement efficace.

En effet, conformément à l'article 36, § 4, a) (i) du Statut de la Cour pénale internationale, le candidat belge aurait dû être présenté moyennant l'intervention du Conseil supérieur de la Justice, en ce que ce dernier est chargé de présenter des candidats dans la procédure de nomination des conseillers à la Cour de Cassation (cfr. article 259ter § 3 et § 4 du Code judiciaire).

Or, force est de constater à regret que le Conseil supérieur de la justice n'a jamais été consulté à ce sujet.

⁷¹E.DAVID, « L'immunité des membres de gouvernements étrangers », p.15. Disponible *online* : <http://www.ulb.ac/droit/cdi/fichiers/politique.pdf>.

⁷²AVIS 34.153/VR rendu par le CONSEIL D'ETAT, section de législation, le 16 décembre 2002.

ARTICLE 10

1. *Tout Etat partie veille à ce que l'enseignement et l'information concernant l'interdiction de la torture fassent partie intégrante de la formation du personnel civil ou militaire chargé de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et des autres personnes qui peuvent intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit.*
2. *Tout Etat partie incorpore ladite interdiction aux règles ou instructions édictées en ce qui concerne les obligations et les attributions de telles personnes.*

Introduction : recommandations internationales et européennes

L'obligation de formation du personnel susceptible d'intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de toute personne privée de liberté a été rappelée à l'occasion de deux résolutions de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies ⁷³, ainsi que par l'Observation générale du Comité des droits de l'Homme relative à l'article 7 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, qui interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ⁷⁴.

D'autre part, les points 18 à 21 des « Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois » ⁷⁵ requièrent tout d'abord une sélection fondée sur les qualités morales et aptitudes requises pour le bon exercice des fonctions, ainsi qu'une formation permanente et complète. Cette formation inclut le respect des droits fondamentaux, le règlement pacifique des conflits, les méthodes de persuasion et de médiation ... en vue de limiter le recours à la force.

Enfin, le point 2.b) des « Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet » ⁷⁶ précise que ces magistrats doivent bénéficier d'une formation adéquate, relative notamment aux dispositions garantissant « *les droits de la personne humaine et les libertés fondamentales reconnues par le droit national et le droit international.* »

Au niveau européen ⁷⁷, le C.P.T. considère d'une manière générale, à propos des « responsables de l'application des lois » (c'est-à-dire les fonctionnaires de police et

⁷³ Résolutions de la Commission des droits de l'Homme 1997/38, point 11, et 2000/43, point 17

⁷⁴ Observation générale n° 7 du Comité des droits de l'Homme relative à l'article 7 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, seizième session, 30/07/82 ; remplacée par l'Observation générale n° 20, 44^e session, 10/03/92, point 10 ; voir également l'Observation générale n° 21 du Comité des droits de l'Homme relative à l'article 10 PIDCP, 44^e session, 10/04/92, point 7

⁷⁵ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le 8^{ième} Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990

⁷⁶ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990

⁷⁷ Soulignons également que, d'une manière générale, la Résolution (78) 41 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « concernant l'enseignement sur les droits de l'Homme » recommande aux gouvernements des Etats membres

« a. de prendre toutes mesures appropriées dans le contexte de leur système éducatif pour que l'enseignement des droits de l'Homme et des libertés fondamentales trouve une place appropriée dans les programmes d'enseignement et de formation, initiale ou continue, à tous les niveaux ;

pénitentiaires), que leur formation, qui devrait inclure un enseignement en matière de droits de l'Homme, est primordiale : « *il n'y a pas de meilleure garantie contre les mauvais traitements des personnes privées de liberté qu'un fonctionnaire de police ou un fonctionnaire pénitentiaire correctement formé* ». En effet, des fonctionnaires qualifiés éviteront les traitements prohibés et respecteront les droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Dans ce cadre, le C.P.T. attache une grande importance à l'aptitude aux techniques de communication, qui devrait constituer un élément déterminant pour le recrutement et la formation. Le perfectionnement de cette qualification permet en effet tant d'atténuer les tensions que d'éviter qu'une situation ne dégénère en violence. Le C.P.T. souhaite en outre que les principes des droits humains soient intégrés dans la formation professionnelle pratique de la gestion des situations à haut risque, et non uniquement par des cours distincts consacrés aux droits fondamentaux⁷⁸.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement, en Belgique, l'interdiction du racisme, le Comité pour l'élimination des discriminations raciales précise que « *While noting the positive efforts undertaken by the State party in the field of education against racial discrimination, the Committee expresses concern about absence or insufficiency of educational measures for some professional groups, such as judges, prosecutors, lawyers and civil servants. The Committee recommends that the State party give full effect to the provisions of article 7 of the Convention by adopting effective measures, particularly in the fields of education and training, in order to prevent racial discrimination.* »⁷⁹

b. d'inviter les autorités universitaires ou les autres autorités compétentes à encourager l'étude de la protection internationale et nationale des droits de l'Homme dans les programmes d'enseignement obligatoire ou facultatif dans différentes disciplines sur le plan universitaire ;

c. de promouvoir un enseignement approprié sur le respect des droits de l'Homme et les mécanismes de protection y afférents dans le cadre de la formation des membres civils et militaires de la fonction publique. »

⁷⁸ 2^e rapport général du CPT, *CPT/Inf (92) 3*, points 59 et 60, repris in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, *CPT/Inf/E (2002) 1*, p. 29

⁷⁹ Observations finales du Comité pour l'élimination des discriminations raciales, Belgique, 21 mars 2002, *op. cit.*, point 19

Situation en Belgique

1° Article 10 : formation des agents des forces de l'ordre

Le Conseil de l'Europe considère que tout fonctionnaire de police doit recevoir une formation générale et professionnelle approfondie, avant et pendant son service, ainsi qu'un enseignement approprié en matière de problème sociaux, de libertés publiques, de droits humains et notamment la Convention européenne des droits de l'Homme⁸⁰.

En pratique, les fréquents constats de mauvais traitements⁸¹ conduisent divers organes à s'interroger quant à la formation des membres des forces de l'ordre.

Tout d'abord, dans son rapport au Gouvernement de la Belgique remis suite à sa seconde visite de 1997, le CPT rappelle la nécessité d'une formation appropriée des membres des forces de l'ordre, intégrant les principes des droits humains, en tant que stratégie de prévention des mauvais traitements.

Cette formation doit exister à tous les niveaux et être permanente. Elle doit rappeler que les mauvais traitements sont incompatibles avec les valeurs reconnues en Belgique, et que leur utilisation est inefficace pour obtenir des preuves fiables dans la répression de la criminalité. D'autre part, elle doit développer les techniques de communication interpersonnelles afin de désamorcer les situations difficiles.

A cet effet, le CPT recommande aux autorités belges :

- **« de faire de l'aptitude aux techniques de communication interpersonnelle, un facteur essentiel de la procédure de recrutement des membres des forces de l'ordre et, en cours de formation, de mettre l'accent sur l'acquisition et le développement de ces techniques ;**
- **d'accorder une haute priorité à la formation professionnelle initiale et continue de membres des forces de l'ordre, à tous niveaux, en tenant compte des remarques formulées. »**⁸²

Ensuite, en Belgique même, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)⁸³ considère, à propos de l'augmentation des actes arbitraires et de violence que, lors de la formation des nouveaux agents, il convient de garder à l'esprit que la défense et l'application des droits et libertés fondamentaux des citoyens, telles que prévues par la loi sur la fonction de police⁸⁴ et la nouvelle loi sur la police intégrée⁸⁵, constituent une mission « très claire » des services de police.

⁸⁰ Résolution 690 (1979) relative à la Déclaration sur la Police, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, point B.3

⁸¹ à ce propos, voir infra, article 11, « forces de l'ordre », principalement le point « violence »

⁸² Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), du 31 août au 12 septembre 1997, rendu public le 18 juin 1998, Conseil de l'Europe, *CPT/Inf(98)11*, § 17

⁸³ à propos du Comité P, organe de contrôle des services de police dépendant du Parlement, voir infra, article 11, « forces de l'ordre », b) : « surveillance »

⁸⁴ loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » (M.B. 22 décembre 1992), article 1^{er} : « ... Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la

En ce qui concerne les agents qui travaillent déjà dans le nouveau régime de police intégrée, « il faudrait souligner après leur formation, parallèlement à toutes les autres modifications de la réforme, la constante de la mission de protection des droits et libertés fondamentaux du citoyen. ...

On pourrait peut-être expliquer l'augmentation des infractions par le fait que la réforme de la structure de la police a eu pour conséquence que différents officiers de police du cadre de base et du cadre moyen ont dû assumer de nouveau une fonctionnalité opérationnelle après des années de tâches administratives et/ou logistiques. On peut ici se demander si leurs attitudes ainsi que leurs autres compétences ont évolué dans le temps ou ont été mises à jour.

Ce sont surtout les actes arbitraires qui pourraient être imputés à certaines incompétences résultant de l'utilisation de capacités non spécifiques pour des interventions données, comme par exemple remettre en service extérieur un agent ayant travaillé pendant des années dans un service interne et s'étant spécialisé sur le plan administratif, sans contact avec le public, et se voyant à présent confronté à des violences verbales ou autres. Cela mériterait toutefois une analyse plus approfondie et plus concrète tandis qu'on pourrait aussi y remédier à court terme par une formation continuée (individuelle). Les membres du Comité ont toutefois déjà relevé des observations au sujet des formations actuelles et des budgets consacrés à la formation continuée. Dorénavant, les écoles provinciales n'assureront plus que la formation de base. »⁸⁶

A propos de l'augmentation des violences verbales, le Comité P ajoute que, si les contacts personnels du fonctionnaire de police avec le public augmentent, « il est impératif d'accorder une attention particulière lors du recrutement, de la formation et de la formation continuée, plus qu'auparavant, à l'évolution des comportements chez les fonctionnaires de police. »⁸⁷

Le Comité P considère encore, en ce qui concerne la formation des fonctionnaires de police chargés de la garde des personnes arrêtées, qu'il « convient de distinguer les privations de liberté de quelques heures et celles qui nécessitent une incarcération de longue durée et, notamment, pendant la nuit. Si l'on ne peut exiger de tout fonctionnaire de police qu'il suive des formations à la fois en matière de secourisme, de psychologie carcérale, de sécurité, d'hygiène et de prévention de certaines maladies, etc., on peut concevoir que, dans les centres de détention des grandes entités, certains fonctionnaires soient spécialement formés et affectés à temps plein à cette tâche. A l'instar de ce qui est préconisé par la « Police Complaints Authority » en Grande-Bretagne, il importe de réduire les risques de blessures et de décès des personnes incarcérées mais aussi de préserver l'intégrité des fonctionnaires de police chargés de la garde des détenus. Dans ce but, le Comité permanent P recommande de créer des unités spécialisées dans le domaine de la garde des personnes arrêtées.

La formation dans ce domaine, qui comprendrait divers modules, devrait être envisagée et dispensée au sein des écoles/académies de police et prévoir des cours dans des domaines aussi variés que la médecine (anatomie, comportement suite à l'absorption de substances diverses, psychologie, premier secours, soins de santé, etc.), les mesures de sécurité à

protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi. »

⁸⁵ loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux » (M.B. 5 janvier 1999), article 123 : « ... Ils (les fonctionnaires de police) respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. »

⁸⁶ Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport sur une première évaluation intermédiaire des plaintes et dénonciations (du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} août 2002), p. 7

⁸⁷ *ibid.*, p. 10

*respecter, la déontologie, les droits de l'Homme, etc. Les fonctionnaires désignés devraient répondre à un profil déterminé tenant compte précisément des aptitudes à la fonction. »*⁸⁸

Notons plus particulièrement, à propos de la formation à la communication inter-culturelle des agents des forces de l'ordre, tout d'abord que le Comité pour l'élimination des discriminations raciales à récemment indiqué à la Belgique :

*« Concern was also expressed about several cases of racist incidents in police stations involving law enforcement officials, where the victims were immigrants and seekers. The Committee is also concerned about reports that children belonging to ethnics minority groups have experienced verbal violence. The Committee recommends that State party take all necessary measures to prosecute racially motivated acts of vilence by law enforcement officials and to prevent such verbal offenses acts against minority groups and continue its efforts to promote inter-cultural tolerance, understanding and respect. »*⁸⁹

Ensuite, un point du rapport du Comité P relatif à l'année 2000 était consacré aux relations entre la police et jeunes allochtones⁹⁰.

Il se basait sur le rapport d'une enquête de contrôle d'office que le Service d'enquêtes du Comité P avait effectué au cours de l'année 1999.

Il en ressortait que *« l'action répressive, proactive, préventive, régulatrice et d'assistance des services de police à l'égard des jeunes allochtones est peu pertinente et ce, surtout en raison du manque de connaissances préalables, de négation de l'identité du groupe cible et de la banalisation de la vision politique et des moyens employés. »*

Il y était également relevé que *« les services de police en arrivent dès lors facilement à adopter une attitude répressive dure, sans s'interroger sur l'attitude de la police et sans en contrôler les effets sur le groupe cible. »*

Après ces conclusions, le Comité recommandait notamment aux agents :

- d'arrêter de penser et d'agir en termes d'opposition entre police et jeunes allochtones ;
- de reconnaître l'existence de la discrimination et du racisme dans son propre milieu professionnel ;
- d'accorder plus d'attention à la thématique de la jeunesse allochtone dans la formation que reçoivent les membres de la police ;
- de revoir ces formations quant à leur contenu en adoptant un principe de base « tous sont égaux. »

Afin de pallier aux carences de la formation initiale et continuée des agents des forces de l'ordre, relatives notamment au respect des droits fondamentaux de la personne humaine et du caractère multiculturel de la société, il serait souhaitable que le Gouvernement, dans le cadre de l'actuelle réforme des polices, soit invité à stimuler la poursuite approfondie des audits initiés à leur propos par les organes de contrôle interne (Inspection Générale) et externe (Comité P) des services de police, ainsi qu'à mettre rapidement en œuvre les recommandations qu'ils ont déjà exprimées.

⁸⁸ Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 2001, troisième partie, point 2.10. Au fil de ce dernier rapport, le Comité P recommande également notamment la mise en place de formations relatives à divers aspects juridiques spécifiques de la fonction de police, tels la loi du 24 novembre 1997 relative à la violence au sein du couple ou encore d'une manière plus générale le droit civil ; il constate également l'absence de formation des policiers affectés au central téléphonique d'appels urgents (101), et mentionne une revendication associative visant la formation continuée en matière de lutte contre la traite des être humains, afin d'éviter qu'un comportement agressif ou violent lors d'interpellations ne mette obstacle aux mécanismes prévus par cette législation.

⁸⁹ Comité pour l'élimination des discriminations raciales, Belgique, 21 mars 2002, *op. cit.*, point 16

⁹⁰ Rapport d'activités 2000 du comité permanent de contrôle des services de police, « Police et jeunes allochtones »

Enfin, l'affirmation contenue dans le rapport initial de la Belgique à l'attention du Comité contre la torture, selon laquelle la Ligue des droits de l'Homme est associée à la formation des forces de police, appelle quelques nuances ⁹¹.

Tout d'abord, la Ligue des droits de l'Homme a réalisé pour le Ministère de l'Intérieur un outil pédagogique « *De la loi de la jungle à la jungle des lois* ». Il s'agissait d'un précis explicatif et illustratif des législations nationales et internationales en matière de droits humains liés à la fonction de police. Cette publication a été réalisée en 1996 et plusieurs réimpressions ont eu lieu les années suivantes.

Certainement jusqu'en 1999, cet ouvrage a servi d'outil pédagogique dans les écoles de police (à tout le moins celle de Bruxelles), dans le cadre du cours de déontologie. Par contre, l'ancienne école de gendarmerie n'a pas voulu d'un document pédagogique qui n'était pas issu de la gendarmerie même.

Cet ouvrage est maintenant dépassé sur certains points et devrait être mis à jour.

D'autre part, depuis 1994, la Ligue des droits de l'Homme a été invitée à l'école de police de Bruxelles, ou l'ancienne école de gendarmerie.

Ces invitations visent à la présentation de la Ligue par elle-même en tant que membre de la société civile, soit pour une présentation des droits de l'Homme.

Ces prestations s'étalaient au départ sur deux jours maximum, à raison de 2 à 4 invitations par an.

Mais, en 2001, elle ne comportaient plus que deux heures ...

Précisons encore que si, à cette dernière époque, un contact a été pris avec la Ligue des droits de l'Homme afin d'instaurer un système dans lequel elle aurait pris en charge, de manière structurelle, un cours dans le programme de formation des policiers, il n'y a malheureusement pas eu de suites utiles ...

Concluons en soulignant que la Ligue des droits de l'Homme (Belgique francophone) est reconnue en tant qu'association d'éducation permanente par la Communauté française de Belgique.

Conformément à l'affirmation contenue dans son rapport, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à permettre réellement aux ONG de participer activement à la formation, initiale et continuée, aux droits fondamentaux de la personne humaine des agents des forces de l'ordre.

⁹¹ Rapport initial de la Belgique, Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, p. 41

2° Article 10 : formation du personnel de l'administration pénitentiaire

I. Recommandations internationales et européennes

En des termes quasi similaires aux règles 46 et 47 de « l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus »⁹², les règles 52 à 55 de la Recommandation N° R (87) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur « les règles pénitentiaires européennes »⁹³ prévoient la formation des membres du personnel pénitentiaire.

Cette formation vise à développer le « sens de l'humain et du devoir »⁹⁴ du personnel de tout grade, qui doit être choisi avec soin au moment du recrutement et lors des affectations successives en fonction de capacités humaines, professionnelles et personnelles exigées par leur tâche⁹⁵. Ils doivent être employés à titre permanent en qualité de fonctionnaires pénitentiaires, avoir le statut d'agents de l'Etat et être ainsi assurés d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leurs aptitudes, et bénéficier d'une rémunération suffisante afin de garantir leur compétence et tenir compte du caractère pénible de leur travail⁹⁶.

Enfin, la règle 55 dispose que :

1. *Le personnel doit suivre, dès son recrutement ou après un stage de durée appropriée, un cours de formation générale et spéciale et satisfaire à des épreuves théoriques et pratiques, à moins que ses qualifications professionnelles ne l'en dispensent.*
2. *Tout au long de sa carrière, le personnel devra entretenir et améliorer ses connaissances et ses compétences professionnelles en suivant les cours de perfectionnement organisés périodiquement par l'administration.*
3. *Des dispositions devraient être prises pour permettre au personnel, dont les capacités professionnelles en bénéficieraient, d'acquérir une expérience et une formation plus étendues.*
4. *Tous les membres du personnel, au cours de leur formation, devraient prendre connaissance des règles pénitentiaires européennes et être informés de leur mise en application ; ils devraient également être initiés à la Convention européenne des droits de l'Homme.*

Pour sa part, le C.P.T. considère de manière générale que « *La pierre angulaire d'un système pénitentiaire à visage humain sera toujours un personnel soigneusement recruté et formé, qui sait adopter l'attitude appropriée dans ses relations avec les détenus et qui conçoit son travail plus comme une vocation qu'un simple emploi.* » il estime en outre que l'existence de relations positives entre le personnel et les détenus dépend du fait que le personnel possède les qualifications appropriées dans le domaine de la relation interpersonnelle.⁹⁷

⁹² « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus », adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977

⁹³ « Recommandation N° R(87) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes », adoptée par le Comité des Ministres le 12 février 1987, lors de la 404^e réunion des délégués des Ministres

⁹⁴ règle 52

⁹⁵ règle 54.1

⁹⁶ règle 54.2 ; règle 54.3 : il en est de même du personnel employé à temps partiel lorsque ces critères sont pertinents

⁹⁷ 11^e rapport général du CPT, *CPT/Inf (2001) 16*, points 26 et 27, repris in *Les normes du CPT*, Chapitres des rapports généraux du CPT ... , *op. cit.*, p. 22

Lors de sa seconde visite en Belgique de 1997, le C.P.T. rappelle avoir insisté lors de la première sur l'importance d'un recrutement et une formation adéquats, et recommandé d'accorder une haute priorité à l'amélioration significative de la formation de base et continue du personnel pénitentiaire. Il indique que les autorités belges lui ont fourni des informations détaillées à ce sujet dans le rapport intérimaire, et précisé par courrier de janvier 1998 que « *l'Administration est bien consciente de l'insuffisance de la formation du personnel pénitentiaire ... la durée actuelle de trois mois de stage des agents pénitentiaires ne permet pas toujours une évaluation suffisante des capacités. Le projet est actuellement discuté de porter à six mois la durée du stage.* ». ⁹⁸

Dans sa réponse, le Gouvernement indique que la durée du stage est fixée en fonction du grade occupé, qu'elle est de 3 mois pour les agents de niveau 3 ou 4, et qu'une modification de cette durée impliquerait « une renégociation d'une règle fondamentale du statut ». D'autre part, à travers les renseignements fournis dans cette réponse à propos du contenu des formations de base et continue, on ne voit pas de référence à une formation relative aux droits humains en général, ni à l'interdiction des mauvais traitements en particulier. ⁹⁹

Dans le rapport du CPT relatif à sa dernière visite de 2001, la question de la formation continue à poser problème.

Par exemple, dans un établissement pénitentiaire visité pour la première fois, la délégation a constaté une passivité des surveillants face à la violence entre détenus et l'existence de relations tendues entre personnel et détenus. La délégation dénonce, à nouveau, l'insuffisance en nombre du personnel de surveillance et ses conséquences en terme de supervision des activités des détenus ainsi que pour se soutenir mutuellement de façon efficace dans l'accomplissement de leurs tâches : le CPT souligne donc que « *Des programmes de formation initiale et continue consacrés à la gestion de la violence entre détenus devraient être proposés aux agents de tous grades* » ¹⁰⁰.

Un peu plus loin, le CPT met en lumière les autres conséquences qui découlent du manque de personnel qualifié ¹⁰¹ : « *Le manque de surveillants a des répercussions immédiates sur la vie des deux établissements, à la fois sur le régime de détention des détenus, mais aussi sur le personnel présent, appelé à effectuer des heures supplémentaires importantes. Sur ce dernier point, le CPT tient à rappeler qu'un tel état de choses peut facilement générer un niveau important de stress pour le personnel et un épuisement professionnel précoce, une situation qui risque d'exacerber la tension inhérente à tout environnement carcéral* ».

Le CPT indique enfin qu'il « *a également recueilli lors de sa visite de nombreuses plaintes émanant de membres du personnel, tant d'encadrement que d'exécution, à l'encontre des carences en matière de formation de base et continue. Cette situation se vérifiait effectivement dans les deux prisons visitées, la situation étant cependant un peu meilleure à la Prison d'Anvers. Dans ce contexte, le CPT tient à souligner les risques inhérents à l'entrée en service, en urgence, d'agents contractuels ayant pour toute formation un travail d'une*

⁹⁸ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, p. 66, § 181. On peut également souligner que le CPT a émis diverses recommandations à propos de certains établissements en particulier, dont par exemple une formation relative aux détenus pour faits de mœurs (§ 94), une formation en matière de gestion de situations d'agitation et de violence (techniques de communication verbale, techniques posturales, etc.) de patients psychiatriques (§ 170) ainsi qu'à la promotion de relations constructives inter-personnelles (§ 182).

⁹⁹ Rapport intérimaire du Gouvernement 1999, *op. cit.*, pp. 74 à 76 et annexe XVII

¹⁰⁰ 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 25 novembre au 7 décembre 2001, Strasbourg, rendu public le 17 octobre 2002, *CPT/Inf(2002) 25*, § 68

¹⁰¹ La Prison d'Anvers disposait lors de la visite d'un effectif théorique de 203 surveillants de tous grades, dont 13 postes étaient vacants. Une situation similaire prévalait à la Prison d'Andenne, qui comptait un effectif théorique de 200 surveillants, dont 12 postes étaient vacants.

semaine avec un mentor expérimenté - c'est à dire, une formation minimale sur le tas. Une telle option ne ferait qu'affaiblir un niveau moyen de formation professionnelle laissant déjà à désirer »

En conséquence, « Le CPT recommande aux autorités belges d'accorder une haute priorité au développement de la formation, tant initiale que continue, du personnel pénitentiaire. Des mesures particulières devraient être prises à l'égard du personnel contractuel »¹⁰²

II. Situation

En pratique, les moyens budgétaires mis à la disposition de la direction générale des établissements pénitentiaires est en augmentation continue, et la plus grande partie de ce budget (au moins les deux tiers) est consacrée aux frais de personnel.

Selon le rapport d'activités 1997 du ministère de la Justice, le nombre de surveillants était de 4.748 pour les trente-deux établissements pénitentiaires de Belgique. Il est en perpétuelle augmentation.

Le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire est hiérarchisé : assistant pénitentiaire, chef surveillant, chefs de quartier, agents pénitentiaires.

Leur recrutement sur base de concours (ou de tests) est organisé par le secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'Etat, tandis que l'accueil et la formation sont régis par l'arrêté royal du 15 septembre 1997 « concernant l'accueil et la formation des membres du personnel des administrations de l'Etat »¹⁰³. Ils reçoivent une formation de base, et des sessions de formation permanente sur diverses thématiques, comme la gestion de l'agressivité, la drogue, la communication et la maîtrise des conflits sont organisées.

La formation de base d'un agent dure un mois¹⁰⁴ et est suivie de deux mois de stage dans l'établissement où il est affecté par la suite. Les formateurs sont issus du personnel administratif et de surveillance et certains proviennent de l'extérieur.

Nous¹⁰⁵ soulignerons tout d'abord que, pour la plupart des surveillants de prison, leur métier est un second choix ou une conséquence de l'absence de qualifications. La motivation première est la stabilité de l'emploi.

Les problèmes liés à la formation ont trait, d'une part, à l'inadéquation des modules par rapport à la réalité de terrain et, d'autre part, au fait qu'un certain nombre de surveillants commencent à travailler sans avoir reçu la formation de base. Il arrive ainsi que certains surveillants faisant déjà fonction de chef de quartier et travaillant depuis plusieurs années sont appelés pour la formation de base.

Dans la présentation en janvier 2001 de la note de politique générale par le Ministre de la Justice, il était prévu un accroissement « impressionnant » du budget de la formation des surveillants de prison. Il ne semble pas que ces promesses aient été tenues.

Il existe aussi, dans certains établissements, un problème relatif à l'absence d'encadrement des nouveaux agents ou au temps extrêmement court de ces encadrements.

¹⁰² Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 90 à 92

¹⁰³ article 2 : « Chaque Ministre élabore et met à jour les programmes d'accueil et de formation de son département, en collaboration avec le comité de concertation le plus proche de l'administration concernée ... »

¹⁰⁴ 14 jours, selon « Le Guide du Prisonnier », sous la direction de Patrick Charlier, Philippe Mary, Marc Nève et Pierre Reynaert, Bruxelles, éditions Labor, 2002, p. 25

¹⁰⁵ Rapport 2002 de l'OIP relatif aux années 2000 et 2001, pp. 12 et ss., p. 17, joint en annexe

Il faut également remarquer que le personnel pénitentiaire est de plus en plus composé d'agents contractuels et non plus statutaires, avec toutes les conséquences en termes de sécurité d'emploi et de juxtaposition de statuts différents au sein d'un même staff. A Andenne, par exemple, en 2000, 72% du personnel était engagé sous un statut de contractuels. Ces éléments influencent de manière non négligeable la motivation et l'implication professionnelle du personnel pénitentiaire.

D'autre part, l'encadrement des surveillants en matière relationnelle est insuffisant. On constate, de manière générale, un malaise chez ceux-ci qui tient aux contradictions inhérentes à leurs fonctions (appliquer une règle inapplicable, veiller à la sécurité, mais aussi aider, dialoguer et réinsérer) et à une absence de formation efficace pour des questions telles que la résolution de conflits, qui explique également une tendance à des revendications de plus en plus centrées sur la sécurité. Dans un univers où les privations sont énormes, les détenus ont peu de moyens pour exprimer les sentiments de frustration. Les surveillants sont les premiers à subir les explosions et certains ne sont pas aptes à gérer cette situation et peuvent même jouer un rôle de provocation accrue. Mais plus qu'une question d'aptitude ou de compétence, c'est le système carcéral qui tend continuellement à mettre les surveillants sous pression.

Enfin, à propos des mouvements de grève du personnel de surveillance, relevons que les revendications touchent presque exclusivement les questions de surpopulation et, surtout, de manque de personnel pénitentiaire et leurs conséquences (par exemple, l'impossibilité de récupérer les heures supplémentaires prestées ou d'organiser des activités pour les détenus). Pour le surplus, il était également demandé une revalorisation de la profession et une prise en considération de la spécificité de celle-ci, notamment en matière de sécurité (augmentation du salaire, prime de risque, etc.).

Notons pour conclure que l'OIP reçoit de nombreuses plaintes émanant de détenus séjournant dans des prisons qui, en un coup, ont engagé un grand nombre de surveillants contractuels qui, - n'étant ni formés, ni suffisamment encadrés - ,adoptent des pratiques très strictes, qui contribuent largement à l'extension d'un climat malaisé.

Rappelons que l'engagement récent de surveillants contractuels fait suite aux mesures prises par le ministre de la Justice pour répondre aux revendications émanant de la grève générale du personnel (en avril 2002). Le ministre a également l'intention d'assouplir la procédure de recrutement officielle, pour pouvoir réagir plus rapidement à l'évolution de la population carcérale.

L'OIP tient à souligner, comme le CPT, que ce recrutement devrait être accompagné d'une formation et d'un encadrement adéquat. L'OIP est, par ailleurs, sceptique quant à la mesure d'assouplissement de la procédure de recrutement officielle si cet assouplissement touche aux critères de sélection. En effet, à l'heure actuelle, le candidat ne doit même pas disposer d'un diplôme d'études primaires.

Une formation est nécessaire, mais doit être complémentaire d'une politique d'ensemble de gestion du personnel.

Il serait temps de mettre en œuvre une réelle politique de formation et de renforcer les critères de sélection pour le recrutement et pour l'évaluation des épreuves.

L'encadrement professionnel doit également être beaucoup plus soutenant et favoriser l'adoption d'attitudes professionnelles en adéquation avec les normes pénitentiaires internationales.

3° Article 10 : formation du personnel des centres de détention pour étrangers

I. Présentation des centres fermés

Il s'agit d'établissements où sont détenus administrativement des étrangers qui, soit se présentent à la frontière sans les documents adéquats, soit demandent l'asile à la frontière, soit sont déboutés d'une demande d'asile, soit séjournent illégalement sur le territoire ; et ce, en vue de leur expulsion.

Il y a 6 centres fermés pour étrangers sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers qui dépend du Ministère de l'Intérieur.

- Deux centres sont situés à la frontière :
 - le centre 'INAD' pour passagers dits "inadmissibles" : les étrangers dont, avant qu'ils ne passent la douane, y sont détenus en vue de leur refoulement : l'accès au territoire belge leur est refusé. Créé en mars 1995, ce centre est situé dans l'enceinte de l'aéroport de Zaventem. Il ne donne aucun accès à l'air libre et la durée limite de séjour y est normalement de 48h. Il a une capacité de 30 personnes.
 - le centre de transit '127', situé à Melsbroek en bordure d'une piste de l'aéroport, où sont internées les personnes dépourvues des documents requis pour l'entrée sur le territoire et ayant demandé l'asile à l'aéroport (capacité : 60 personnes).
- Quatre autres centres fermés sont répartis sur l'ensemble du pays :
 - le 127 bis à Steenokkerzeel, appelé centre de rapatriement, et situé près de l'aéroport national ;
 - le centre pour illégaux de Bruges ;
 - le centre pour illégaux de Merksplas, près de Turnhout ;
 - le centre pour illégaux de Vottem, près de Liège.

Ces quatre centres font l'objet d'une réglementation, applicable sur certains points, au centre 127 situé à Melsbroek.¹⁰⁶

Ces quatre derniers centres fermés ont tous la même fonction : l'enfermement d'étrangers non délinquants en vue de leur expulsion. Ils fonctionnent à peu près comme des prisons. Au total, ces 4 centres fermés ont une capacité de 467 personnes.

La durée moyenne de séjour des 4140 personnes détenues en 2000 était de 16 à 32 jours selon les centres.

Alors que le premier centre fut opérationnel dès 1988, il fallut attendre 1991 pour que le parlement modifie la loi de 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers afin de donner une assise juridique et légale aux centres fermés.¹⁰⁷

¹⁰⁶ 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.*, 12 septembre 2002. Pour plus de détails sur cet arrêté, voyez *infra* commentaires sous l'article 11.

¹⁰⁷ D'autres lois sont ensuite venues modifier la loi de 1980. Voyez ses articles 7, 25, 27, 29, 51/5, 52bis, 54, 63/5, 67, 74/5, 74/6 et 74/8 pour la consécration légale des différents cas dans lesquels une détention peut être envisagée.

II. Formation du personnel

D'une manière générale, le CPT considère que le personnel des centres pour étrangers retenus doit être soigneusement sélectionné, et formé de manière appropriée.

Il considère que, tout en possédant des qualifications développées en techniques de communication interpersonnelle, ce personnel de surveillance devrait être familiarisé avec les différentes cultures des personnes détenues, et au moins certains membres du personnel devraient bénéficier de connaissances linguistiques appropriées.

De plus, ils devraient avoir appris à reconnaître d'éventuels symptômes de stress (notamment post-traumatiques ou liés au changement d'environnement socio-culturel) et à prendre les mesures qui s'imposent.¹⁰⁸

Lors de sa seconde visite effectuée en Belgique en 1997, le CPT a certes souligné l'amélioration qualitative du personnel de ces centres.

Dans la description du contenu des formations dispensées à ce dernier, il n'est cependant pas fait mention de formation spécifique au respect des droits de l'Homme, ou à la prévention de la torture ou des mauvais traitements.¹⁰⁹

Il ne semble pas que le Gouvernement ait remédié, entre temps, à cette lacune, comme l'atteste le silence du rapport officiel sur la présence de telles formations parmi celles dispensées à l'égard du personnel des centres fermés.

Par ailleurs, le nouvel arrêté royal précité ne contient aucune disposition relative à une formation spécifique du personnel.

Ainsi, force est de constater ce dernier ne fait l'objet d'aucun enseignement particulier sur le respect des normes fondamentales en général, ni sur la prévention de la torture, des traitements inhumains ou dégradants en particulier.

Il conviendrait que le Gouvernement organise une formation portant sur le respect des Droits de l'Homme et la prévention de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'attention de l'ensemble du personnel intervenant au sein des centres de détention pour étrangers.

Il serait souhaitable que cette formation soit dispensée par des opérateurs externes et indépendants, tels les associations non gouvernementales spécialisées.

Cette formation devrait par ailleurs insister sur la possibilité de résister à l'exécution d'un ordre hiérarchique illégal, conformément à l'article 2 de la Convention.

¹⁰⁸ 7^e Rapport général du CPT, *CPT/INF (97) 10*, point 42, in Les normes du CPT, Chapitres de rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, *op. cit.*, p. 42

¹⁰⁹ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), du 31 août au 12 septembre 1997, rendu public le 18 juin 1998, Conseil de l'Europe, *CPT/Inf (98) 11*, § 75.

4° Article 10 : formation du personnel mettant en œuvre l'éloignement du territoire

I. Présentation de la procédure d'éloignement

Le rapport gouvernemental énumère les différents textes composant la base réglementaire en matière d'éloignement.

Il faut y ajouter un « Protocole d'accord pour les compagnies d'aviation qui transportent vers la Belgique plus de 5 millions de passagers par an », signé par le ministère de l'Intérieur et la Sabena ¹¹⁰ le 24 mai 2000 (nous ignorons si des accords similaires ont été signés avec d'autres compagnies).

A la lumière de ces différents textes, il existe un certain flou en ce qui concerne les rôles respectifs, dans les opérations d'éloignement forcé, de la police fédérale et du personnel des compagnies d'aviation.

Les directives du ministère de l'Intérieur du 2 juillet 1999 distinguent trois phases dans les procédures d'éloignement :

1. préparation : du moment où la personne refoulée ou rapatriée est confiée au détachement de la police fédérale à Zaventem, jusqu'au moment où elle quitte la cellule;
2. transfert : du moment où la personne expulsée quitte la cellule, jusqu'au moment où elle est embarquée et à la fermeture des portes de l'avion ;
3. escorte : à bord de l'avion, après la fermeture des portes.

Les phases 1 et 2 sont de la responsabilité de la police fédérale ; l'escorte quant à elle est effectuée par des membres du personnel du transporteur ou de la police fédérale (pt 1.2.6). Le rôle éventuel du personnel du transporteur dans la procédure d'éloignement ne commence qu'après la fermeture des portes de l'avion.

Le Protocole d'accord signé avec la Sabena, quant à lui, stipule (art.12§2) que le refoulement peut être organisé :

- soit comme « éloignement », si l'intéressé est disposé à partir ;
- soit avec une escorte du transporteur, sans usage de la contrainte, afin de faciliter les formalités administratives à l'arrivée ;
- soit avec une escorte de la gendarmerie jusque sur l'avion ou jusqu'au lieu de destination.

Dans cet accord, l'usage de la contrainte semble être réservé à la seule gendarmerie. Le rôle des agents du transporteur y est réduit par rapport aux directives de 1999.

Aucun texte, à notre connaissance, ne définit clairement quel peut être le rôle du personnel de compagnies d'aviation dans les procédures d'éloignement forcé.

¹¹⁰ Ancienne compagnie aérienne nationale ayant fait faillite, et donc disparue, en 2001.

Certaines informations recueillies par les ONG font état d'intervention d'agents de compagnies d'aviation – Lignes Aériennes Congolaises, Singapore Airlines, Cameroon Airlines – lors d'embarquements forcés (phase 2 définie par les directives) et en qualité d'escorte (phase 3).

Pour les interventions de la police, les directives du ministère de l'Intérieur se réfèrent à la loi sur la fonction de police et aux notions de légalité, de proportionnalité et d'opportunité en ce qui concerne l'usage de la contrainte.

Les agents de compagnies d'aviation ne sont liés ni par cette loi, ni par les prescriptions des directives ministérielles. L'on s'interroge en vain sur les obligations déontologiques auxquelles seraient soumises leurs interventions éventuelles et sur la nature sous l'autorité de laquelle ils agissent.

Il conviendrait que le Gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher une personne civile d'intervenir dans une procédure d'éloignement, quelle qu'elle soit.

L'exercice de la contrainte ne peut être autorisée dans le chef d'une personne ne répondant pas aux obligations légales pesant sur les forces de l'ordre.

II. Formation du personnel

Lors de l'examen du dernier rapport belge relatif à l'application du Pacte international relatif droits civils et politiques, le Comité des droits de l'Homme a recommandé au Gouvernement « *que toutes les forces de sécurité concernées par l'application des ordres d'expulsion reçoivent une formation spéciale* ». ¹¹¹

Cette recommandation garde toute sa pertinence. En effet, aucune formation spécifique n'est organisée à l'attention du personnel policier intervenant dans la procédure d'éloignement, et spécialement relative au respect des droits de l'Homme et à la prévention de la torture.

Si le rapport du Gouvernement belge mentionne que 432 heures ont, probablement, été consacrées à la formation relative aux éloignements, il convient de souligner qu'aucune information n'est indiquée quant au nombre de personnes ayant reçu cette formation ou quant à son contenu.

Il conviendrait que le Gouvernement organise une formation portant sur le respect des Droits de l'Homme et la prévention de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'attention de l'ensemble du personnel policier mettant en œuvre les mesures d'éloignement du territoire.

Il serait souhaitable que cette formation soit dispensée par des opérateurs externes et indépendants, tels les associations non gouvernementales spécialisées.

Cette formation devrait par ailleurs insister sur la possibilité de résister à l'exécution d'un ordre hiérarchique illégal conformément à l'article 2 de la Convention.

¹¹¹ *Observations finales du Comité des droits de l'homme*, Belgique, 19 novembre 1998 CCPR/C/79/Add.99, § 15.

5° Article 10 : formation du personnel accompagnant la détention de mineurs d'âge

I. Présentation de la détention de mineurs d'âge

Depuis l'abrogation de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, article qui autorisait la détention provisoire de mineurs en maisons d'arrêt, deux types de détention spécifiques aux mineurs sont prévues par la législation belge.¹¹²

Tout d'abord, la détention au sein d'établissement communautaire, appelé en communauté française, les Institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ).

La mesure de placement au sein d'une IPPJ est prévue par les articles 37, §2, 4° alinéa (placement suite à un jugement au fond par un tribunal de la jeunesse) et 52 (placement provisoire) de la loi précitée du 8 avril 1965.

Cette détention est principalement régie par un arrêté de la Communauté française du 19 juin 1991.¹¹³

Ensuite, une mesure de placement fut récemment introduite par la loi du 1^{er} mars 2002, qui a porté création d'une nouvelle structure de détention, un centre fédéral fermé,¹¹⁴ sis à Everberg.¹¹⁵

Une mesure de détention au sein de ce centre peut être prononcée à l'égard d'un mineur, de sexe masculin uniquement et âgé d'au moins 14 ans, soupçonné d'avoir commis un fait qualifié infraction pour lequel il serait poursuivi, s'il était majeur, et susceptible d'entraîner, au sens du Code pénal ou des lois particulières la réclusion de 5 à 10 ans ou une peine plus lourde, ou l'emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde, s'il a précédemment fait l'objet d'une mesure définitive du tribunal de la jeunesse en raison d'un fait qualifié infraction puni de la même peine.¹¹⁶

En outre, tant des indices sérieux de culpabilité que des circonstances impérieuses relatives à la sécurité publique doivent être constatés pour justifier un tel placement.

Enfin, aucune autre prise en charge, au sein d'une IPPJ, par exemple, ne peut être possible faute de place disponible.

¹¹² Sur les conditions de détention, voyez *infra* commentaires sous l'article 11.

¹¹³ Arrêté de l'exécutif de la Communauté française relatif à l'organisation du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française ; *M.B.*, 20 novembre 1991.

¹¹⁴ Notez qu'en principe, la prise en charge de mineurs délinquants appartient aux seules Communautés ; le législateur fédéral n'étant compétent que pour la détermination des mesures applicables aux jeunes, et non pour leur exécution ; voyez l'article 5, § 1^{er} de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

¹¹⁵ Voyez la loi du 1^{er} mars 2002 relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, *M.B.*, 1^{er} mars 2002, 3^e édition. Sur les conditions de détention au centre d'Everberg, voyez *infra* commentaires sous article 11.

¹¹⁶ Pour plus de détail sur la réglementation du Centre d'Everberg, voyez l'article 11.

II. Formation du personnel

La règle 85 des « Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté » impose une formation continue en matière de « *protection de l'enfance et des normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant, notamment les présentes règles.* »¹¹⁷

D'une manière générale, le CPT considère pour sa part que le personnel appelé à la surveillance et au traitement de mineurs privés de liberté doit être recruté avec soin, pour sa maturité et sa capacité à relever les défis que constituent le travail avec – et la préservation de bien-être de – ce groupe d'âge.

Il devrait notamment être personnellement motivé pour le travail avec des jeunes, et être capable tant de les guider que de les stimuler.

L'ensemble du personnel, y compris celui affecté uniquement à des tâches de surveillance, devrait recevoir une formation professionnelle, tant initiale que continue, et bénéficier d'une supervision et d'un soutien extérieurs appropriés.¹¹⁸

Lors de sa dernière visite en Belgique de 2001, le CPT a visité, pour la première fois, une IPPJ.

S'agissant de la formation du personnel intervenant dans pareille institution, il a recommandé au Gouvernement de « **renforcer la formation initiale et continue des éducateurs et des surveillants de manière significative, en particulier en ce qui concerne la gestion des situations conflictuelles, les techniques d'animation de groupe, et la gestion du stress.** »¹¹⁹

En effet, au sein des IPPJ, aucune formation spécifique et/ou continue n'est organisée de manière structurelle.

Pareille formation n'est pas plus assurée aux membres du personnel du récent centre fédéral fermé d'Everberg, la loi du 1^{er} mars 2002 et ses normes d'exécution ne contiennent d'ailleurs aucune indication en la matière.

Il conviendrait que le Gouvernement renforce sensiblement la formation de l'ensemble du personnel intervenant dans la détention des mineurs, cette formation devant être continue, et porter sur les normes internationales relatives aux droits de l'enfant et sur la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants en particulier.

¹¹⁷ Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990.

¹¹⁸ 9^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (99) 12*, point 33, in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, *op. cit.*, p. 60

¹¹⁹ 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 25 novembre au 7 décembre 2001, Strasbourg, rendu public le 17 octobre 2002, *CPT/Inf (2002) 25*, § 113.

ARTICLE 11

Tout Etat partie exerce une surveillance systématique sur les règles, instructions, méthodes et pratiques d'interrogatoire et sur les dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit sur tout territoire sous sa juridiction, en vue d'éviter tout cas de torture.

Introduction : Recommandations générales internationales

Le Comité des droits de l'Homme indique pour sa part qu'il ne suffit pas, pour respecter l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prohibe les mauvais traitements, de les interdire en déclarant que leur application constitue un délit. Des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres doivent être prises pour les prévenir et les réprimer : l'Etat partie a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les mauvais traitements.

Dans ce cadre, le Comité des droits de l'Homme considère également que la surveillance systématique des règles, instructions méthodes et pratiques en matière d'interrogatoire, ainsi que des dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées, de quelque façon que ce soit, constitue un moyen efficace d'éviter les cas de torture et de mauvais traitements.¹²⁰

Nous développerons ci-dessous certains aspects de diverses situations de privation de liberté qui entraînent des traitements inhumains et dégradants (forces de l'ordre, établissements pénitentiaires et de défense sociale, zones de détention des palais de Justice, détention et expulsion de ressortissants étrangers, protection de la jeunesse).

Ces situations découlent le plus souvent de carences du système normatif actuel, ou encore parfois de l'absence totale de mesures quelconques de prévention des mauvais traitements.

La surveillance exercée à propos de certaines de ces situations sera présentée, tandis que cet examen se prolongera sous les articles 12 et 13, dans la mesure où certains de ces organes de surveillance peuvent initier des enquêtes et/ou recevoir des plaintes.

¹²⁰ Observation générale n° 20 du Comité des droits de l'Homme à propos de l'article 7 du PIDCP, 10/03/92, points 2, 8 et 11

Situation en Belgique

1. Article 11 : Forces de l'ordre

a) *situation générale actuelle*

- Introduction

L'« Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement » stipule notamment que toute personne détenue pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat, avec lequel elle doit pouvoir communiquer, tandis que l'autorité compétente doit l'informer de ce droit ; elle doit disposer de possibilités de communiquer avec l'extérieur ; elle doit également se voir offrir un examen médical approprié ; le déroulement des interrogatoires doit être consigné.¹²¹

Pour sa part, le Comité des droits de l'Homme indique, parmi les garanties qui peuvent fournir un contrôle effectif et donc une protection efficace contre les mauvais traitements : « *Il faut faire en sorte que les prisonniers soient détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels et que leur nom et le lieu de leur détention ainsi que le nom des personnes responsables de leur détention figurent dans un registre aisément accessible aux intéressés, notamment aux membres de la famille et aux amis. De même, la date et le lieu des interrogatoires, ainsi que les noms de toutes les personnes y assistant doivent être inscrits sur un registre et ces renseignements doivent également être disponibles aux fins de la procédure judiciaire ou administrative. Des dispositions interdisant la détention au secret doivent également être prises. A cet égard, les Etats parties devraient veiller à ce que tous les lieux de détention soient exempts de tout matériel susceptible d'être utilisé pour infliger des tortures ou mauvais traitements. La protection du détenu exige en outre qu'il ait rapidement et régulièrement accès à des médecins et des avocats et, sous surveillance appropriée lorsque l'enquête l'exige, aux membres de sa famille.* »¹²²

En ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, en 1998, le Comité des droits de l'Homme s'est dit « *profondément préoccupé par les informations selon lesquelles les brutalités policières à l'encontre des suspects en garde à vue seraient répandues. Il regrette l'apparente absence de transparence dans la conduite des enquêtes de la part des autorités de police et la difficulté d'accès à ces informations.* ...

Il est préoccupé par le fait que les suspects ne peuvent actuellement consulter un avocat ou un médecin dès leur arrestation. ... Les suspects devraient être promptement informés de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent. »¹²³

Rappelons également que le Comité pour l'élimination des discriminations raciales vient d'indiquer à la Belgique : « *Concern was also expressed about several cases of racist incidents in police stations involving law enforcement officials, where the victims were immigrants and asylum seekers. The Committee is also concerned about reports that children belonging to ethnics minority groups have experienced verbal violence. The Committee recommends that State party take all necessary measures to prosecute racially motivated acts of violence by law enforcement officials and to prevent such verbal offenses against minority groups and continue its efforts to promote inter-cultural tolerance, understanding and respect.* »¹²⁴

¹²¹ Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988, principes 17 à 19 et 23-24

¹²² Observation générale n° 20 du Comité des droits de l'Homme à propos de l'article 7 du PIDCP, *op. cit.*, point 11, voir également son Observation n° 7, *op. cit.*, point 1

¹²³ Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 19/11/98, *op. cit.*, points 13 et 17

¹²⁴ Comité pour l'élimination des discriminations raciales, Belgique, 21 mars 2002, *op. cit.*, point 16

Au niveau européen, le C.P.T. recommande, d'une manière générale, le respect de plusieurs droits qui constituent des garanties fondamentales contre les mauvais traitements de personnes détenues par les forces de l'ordre: il s'agit à titre principal de l'accès au médecin et à l'avocat ainsi que le droits d'avertir une personne de confiance, mais encore l'information relative aux droits, la tenue d'un registre de détention, une procédure d'interrogatoire ainsi que son enregistrement électronique, un mécanisme de plaintes ainsi que des conditions matérielles minimales de détention.¹²⁵

Ces recommandations sont soutenues par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe¹²⁶, tandis que le Comité des Ministres a invité les autorités des Etats membres à se conformer aux lignes directrices en matière de garde à vue énoncées par le CPT.

A l'occasion de ses visites en Belgique, le C.P.T. constate nombre de lacunes à propos de ces garanties fondamentales contre les mauvais traitements, et formule nombre de recommandations en vue de leur renforcement. Il remarque néanmoins l'absence totale d'évolution en la matière, et indique que « *c'est là une source importante de préoccupation pour le C.P.T.* »¹²⁷

Lors de sa dernière visite, le CPT a encore indiqué qu'il « *se doit de souligner que les recommandations dont question ci-dessus ont déjà été formulées il y a huit ans, à l'issue de sa première visite en Belgique en 1993. Force est de constater que très peu de progrès effectifs ont été réalisés à ce jour. Le CPT se félicite dès lors vivement des premiers signes positifs adressés au Comité par les autorités politiques belges, au plus haut niveau, en particulier en ce qui concerne le droit d'accès à un avocat. Le CPT considère que le moment est maintenant venu pour les autorités belges, profitant de l'élan créé par la complète réorganisation des services de police et la mise sur pied d'une police intégrée à deux niveaux, de traduire dans les faits, sans délai indu, les diverses prises de position en faveur d'un renforcement des garanties fondamentales offertes aux personnes privées de liberté par les forces de l'ordre.* »¹²⁸

Après l'examen du respect par la Belgique des recommandations internationales relatives aux droits garantis aux personnes détenues par la police, nous développerons le fait qu'il est malheureusement avéré que certains agents des forces de l'ordre se rendent encore trop souvent coupables de mauvais traitements, même si par exemple les articles 1^{er} et 37 de la loi sur la fonction de police tendent à baliser le recours à la contrainte¹²⁹; tandis que les aspects particuliers des fouilles et manifestations sera encore abordé.

¹²⁵ 2^e, 6^e et 12^e Rapports généraux du CPT, *CPT/Inf (92) 3, CPT/Inf (96) 21 et CPT/Inf (2002) 15*, respectivement points 36 à 43, 14 à 16 et 33 à 36, in *Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux, op. cit.*, pp. 6 à 16

¹²⁶ Recommandation 1257 (1995) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: « ... *l'Assemblée recommande au Comité des Ministres: ... ii. d'inviter les autorités des Etats membres: ... b. à se conformer aux directives en matière de garde à vue, énoncées dans le deuxième rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (paragraphe 36 à 43; ...* »

¹²⁷ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 34

¹²⁸ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 58

¹²⁹ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. 22 décembre 1992), dont l'article 1^{er} indique que « *Pour accomplir leurs missions, ils (les services de police) n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi* », tandis que l'article 37 précise que « *Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.* »

La notion de contrainte visée à l'article 1^{er} recouvre non seulement la contrainte matérielle au sens de la force physique, mais également les atteintes à la liberté individuelle; la mise en œuvre de ces mesures n'implique pas nécessairement l'usage de la force, mais la possibilité d'y recourir en assure, le cas échéant, l'effectivité. Pour sa part, la notion de force doit être interprétée largement et comprend tous les procédés par lesquels une personne est neutralisée, depuis la simple empoignade jusqu'au fait de la tuer. (*La loi sur la fonction de police*, BOURDOUX G. L. et DE VALKENEER C., Bruxelles, éd. Larcier, 1993, p. 174)

- Accès à l'avocat

i. Recommandation générale du CPT

Selon le C.P.T., les Etats se montrent fort réticents à propos du droit d'accès à l'avocat dès le tout début d'une garde à vue. Néanmoins, la période qui suit immédiatement la privation de liberté est celle où le risque d'intimidation et de mauvais traitements physiques est le plus grand.

En conséquence, la possibilité pour les personnes placées en garde à vue d'avoir accès à un avocat pendant cette période, et ce dès le tout début de la privation de liberté et quelle que soit la description qui en est donnée par le système légal, est l'une des trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements (avec les droits d'accès au médecin ainsi que d'avertir une personne de confiance).

L'existence de cette possibilité aura un effet dissuasif sur ceux qui seraient enclins à maltraiter les personnes détenues ; en outre, un avocat est bien placé pour prendre les mesures qui s'imposent si des personnes sont effectivement maltraitées.

Ce droit d'accès à l'avocat pour les personnes détenues par la police, même lorsqu'elle n'ont pas les moyens de le payer, devrait comprendre le droit de prendre contact avec celui-ci et d'avoir sa visite (dans les deux cas, dans des conditions garantissant la confidentialité des discussions), tout comme, en principe, le droit pour la personne concernée de bénéficier de la présence de l'avocat durant les interrogatoires, avant ou pendant la période de garde à vue. La demande ne peut toutefois empêcher la police de commencer un interrogatoire sur des questions urgentes avant que l'avocat n'arrive.

De plus, toute possibilité offerte aux autorités de retarder l'exercice de ce droit, dans le but de préserver le cours de la justice, devrait être clairement définie, et son application strictement limitée dans le temps. S'il peut être exceptionnellement nécessaire de retarder pendant un certain temps l'accès d'une personne détenue à l'avocat de son choix, cela ne devrait néanmoins pas avoir pour conséquence le refus total du droit à l'accès à un avocat pendant la période en question. En pareil cas, il convient d'organiser l'accès à un autre avocat indépendant dont on peut être certain qu'il ne portera pas atteinte aux intérêts légitimes de l'enquête policière.

Il devrait être possible d'éviter tout retard dans l'exercice de ce droit grâce à un système permettant de choisir exceptionnellement des avocats à partir de listes préétablies, élaborées en accord avec les organisations professionnelles compétentes.

En outre, le remplacement de l'avocat qui empêcherait le bon déroulement d'un interrogatoire pourrait également être prévu, à condition qu'une telle possibilité soit étroitement circonscrite et fasse l'objet de garanties appropriées.

Enfin, le CPT considère que ce droit n'est pas limité aux personnes soupçonnées d'une infraction pénale, mais devrait s'étendre à toute personne contrainte légalement de se rendre – ou de rester – dans un établissement de police, par exemple en qualité de « témoin ».

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le CPT a constaté que ce droit n'est toujours pas garanti par la législation belge pendant la phase de détention policière. Les entretiens de la délégation avec les autorités avaient mis en évidence leur hésitation à introduire cette modification.

En conséquence, le C.P.T. a de nouveau recommandé aux autorités belges de garantir le respect de ce droit.¹³⁰

Lors de la dernière visite du CPT, le Ministre de la Justice s'est cette fois « solennellement engagé » à transposer cette garantie fondamentale en droit belge ... une fois le chantier de la réforme des polices terminé. Pour sa part, le Ministre de l'Intérieur a convenu ne pas avoir d'objection de principe à l'incorporation, en droit belge, de cette garantie fondamentale.

En conséquence, « **Le CPT recommande que l'accès à un avocat, pour les personnes en garde à vue, soit garanti en droit belge, et ce dès le début de la privation de liberté par la police, en tenant compte des commentaires ci-dessus.** »¹³¹

Soulignons qu'en effet, en Belgique, la personne détenue par les forces de l'ordre n'a aucun droit d'accès à un avocat :

- la personne détenue administrativement n'a pas de droit d'accès à un avocat ;¹³²
- la personne détenue judiciairement ne pourra avoir accès à un avocat que fort tardivement, et uniquement si le juge d'instruction, après le premier interrogatoire auquel il procède, décerne un mandat d'arrêt.¹³³

Notons cependant qu'outre la prévention à l'encontre de mauvais traitements, le droit d'accès à un avocat est également protégé en vertu du droit à la liberté et la sûreté¹³⁴ ainsi que du droit à un procès équitable¹³⁵. En effet, l'accès à un conseil juridique peut tout d'abord s'avérer nécessaire afin de faire effectivement usage de droit de contester la légalité de la détention. Ensuite, le droit à l'aide judiciaire découle du droit, pour tout accusé, de se défendre et d'être défendu ainsi que de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de la défense.

Néanmoins, cet angle de vue différent ne semble pas retenir davantage l'attention des autorités belges, dans la mesure où elles indiquaient auparavant au C.P.T. que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative à l'article 6 de la Convention précise que « *pour savoir si le résultat voulu par l'article 6 – un procès équitable*

¹³⁰ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 36

¹³¹ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 53 et 54

¹³² En vertu de l'article 31 de la loi sur la fonction de police, les fonctionnaires de police peuvent, dans le cadre de leurs missions de police administrative, en cas d'absolue nécessité, procéder à des arrestations administratives dans certaines situations qu'il énumère. « *On peut définir la privation de liberté administrative comme la perte du droit d'aller et de venir, ordonnée par un fonctionnaire de police en vue de préserver, de maintenir, ou de rétablir l'ordre public ...* » (BOURDOUX G. L. et DE VALKENEER C., *La loi sur la fonction de police*, *op. cit.*, p. 245). L'article 31 LFP dispose que cette privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures.

¹³³ Les missions de police judiciaire visent la recherche des infractions, de leurs preuves et de leurs auteurs (articles 8 du Code d'instruction criminelle et 15 de la loi sur la fonction de police). En vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi relative à la détention préventive, l'arrestation judiciaire est autorisée, pour les crimes et délits : 1° en cas de flagrance, les agents des forces de l'ordre peuvent retenir une personne en vue de la mettre à la disposition d'un officier de police judiciaire, qui procédera à son arrestation et en informera le procureur du Roi ; 2° hors les cas de flagrance, sur décision d'un magistrat, notifiée à l'intéressé, lorsqu'il existe à son égard des indices sérieux de culpabilité.

L'arrestation judiciaire doit cesser dès qu'elle n'est plus nécessaire. En aucun cas, sa durée ne peut excéder 24 heures : dans ce délai maximal, si la personne visée n'est pas remise en liberté, un mandat d'amener ou d'arrêt doit être décerné par le juge d'instruction.

¹³⁴ articles 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme

¹³⁵ articles 14 PIDCP et 6 CEDH

– a été atteint, il échet de prendre en compte l'ensemble des procédures internes ... Le droit de se faire assister par un avocat au cours de l'audition doit être envisagé sous l'angle de la totalité de la procédure. »¹³⁶.

Ce doute quant à l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH semblait donc, au yeux des autorités belges, entraîner le rejet d'un accès à l'avocat au titre de prévention des traitements inhumains ou dégradants ...

Enfin, dans son dernier rapport au Comité des droits de l'Homme, le Gouvernement indique qu'une « note d'orientation a été demandée par le Ministre de la Justice au Service de la politique criminelle concernant la présence de l'avocat dès la garde à vue. »¹³⁷

On s'inquiétera néanmoins de la bonne fin des intentions affichées, tant elles se répètent depuis fort longtemps, mais sans concrétisation.

Rappelons en effet que si le code de procédure pénale a été récemment refondu, l'occasion n'a pas été saisie d'y intégrer cette garantie fondamentale à l'égard des personnes détenues dans le cadre d'une mission de police judiciaire.¹³⁸

De plus, ce dernier rapport gouvernemental précise, à propos des conclusions du groupe de travail créé en 1999 afin d'examiner les suites à réserver aux recommandations du CPT, tout d'abord que la mission de l'avocat se limite à l'exercice des droits de la défense, et non le contrôle de la régularité de la procédure, qui relève de la compétence du ministère public : une double mission « pourrait conduire à faire de l'avocat l'alibi du policier ... ». Il en résulte ensuite que, dans le cadre ainsi restreint à cette mission de défense, le recours à l'avocat ne doit rester prévu qu'à l'issue de la première audition par le juge d'instruction.

Devant la confusion de la situation, il serait souhaitable que, dans le cadre de la réforme des services de police, le Gouvernement soit invité à réserver suite à ses engagements, et notamment celui des Ministres de la Justice et de l'Intérieur auprès du CPT, et reconnaisse rapidement aux personnes détenues par les forces de l'ordre, administrativement ou judiciairement, le droit d'accès à un avocat, dans les conditions précisées par le CPT.

¹³⁶ Rapport intérimaire du Gouvernement de la Belgique en réponse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, Strasbourg, 31 mars 1999, p. 17

¹³⁷ 4^e Rapport belge relatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 9, pp. 35 à 37

¹³⁸ On se référera par exemple au fait qu'en ... 1992, le Comité des droits de l'Homme se félicitait déjà « du projet de loi qui autorise le prévenu à communiquer immédiatement avec son avocat » : Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 25 septembre 1992, CCPR/C/79/Add.3, point 3 : c'est en effet en 1998 que le code de procédure pénale a été réformé (loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, M.B., 2 avril 1998).

- Accès au médecin

i. Recommandation générale du CPT

Selon le C.P.T., le droit à l'accès à un médecin, y compris le droit d'être examiné, si la personne détenue le souhaite, par un médecin de son choix (en sus de tout examen effectué par un médecin appelé par les autorités de police) constitue l'une des trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements (avec les droit d'accès à l'avocat et d'information d'un tiers), devraient s'appliquer dès le tout début de la privation de liberté, quelque soit la description qui peut en être donnée dans le système légal concerné.

Il doit donc être formellement reconnu, et son exercice ne peut faire l'objet d'un « filtre » par les policiers.

Pour ce qui est de l'examen médical des personnes en détention de police, tous ces examens devraient être effectués hors la vue des fonctionnaires de police.

De plus, les résultats de chaque examen, de même que les déclarations pertinentes faites par les détenus et les conclusions du médecin, devraient être formellement consignés par le médecin et mis à la disposition du détenu et de son avocat.

La possibilité offerte aux autorités de retarder l'exercice de ce droit, dans le but de préserver le cours de la justice, devrait être clairement définie, et son application strictement limitée dans le temps. Le retard dans l'exercice du droit de demander un examen par un médecin autre que celui appelé par la police peut être évité grâce à un système qui permettrait de choisir exceptionnellement des médecins à partir de listes préétablies élaborées en accord avec les organisations professionnelles compétentes.

Enfin, le CPT considère que les personnes remises en liberté après une détention par la police, sans avoir été présentées à un juge, doivent être en droit de demander immédiatement un examen/certificat d'un médecin légiste certifié.

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le C.P.T. a remarqué qu'il est généralement fait appel à un médecin si la personne détenue le demande, ou si les forces de l'ordre estiment que son état de santé l'exige. Quant au médecin du choix de la personne détenue, cette possibilité peut être accordée si les forces de l'ordre considèrent que cela ne présente pas de risque pour l'enquête policière.

Le C.P.T. a néanmoins souligné que « *l'accès à un médecin pendant la phase de détention policière semble répondre surtout à une logique institutionnelle des forces de l'ordre pour se protéger elles-mêmes plutôt qu'à des fins de protection de la personne privée de liberté.* »

A propos de l'accès au médecin du choix de la personne détenue, le C.P.T. précise qu'il ne s'agit pas d'offrir cette possibilité à titre principal, mais à titre subsidiaire, si la personne concernée estime que l'intervention du médecin désigné par l'autorité compétente devrait être complétée par un second examen. En outre, rien n'empêche qu'un tel examen soit effectué aux frais de la personne détenue.

« En conséquence, le C.P.T. recommande à nouveau aux autorités belges de reconnaître expressément aux personnes détenues par les forces de l'ordre, dès le début de leur privation de liberté, le droit d'accès à un médecin, y compris de leur choix, en tenant compte des remarques ci-dessus formulées. »¹³⁹

Dans le rapport relatif à sa dernière visite de 2001, le CPT indique que si la réponse du Gouvernement précisait bien qu'il n'existe aucune objection à reconnaître cette garantie

¹³⁹ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 37

fondamentale, « pour autant que l'intervention du médecin soit limitée par la loi aux constatations d'ordre médical et que des garanties soient prévues contre un éventuel abus de droit », « *il n'existe toujours pas de disposition légale ou réglementaire consacrant expressément le droit à l'accès à un médecin pendant la détention par les forces de l'ordre.* » Après avoir fait les mêmes constatations et observations qu'en 1997, et en y ajoutant que rien ne s'oppose à ce qu'un médecin désigné par les autorités de l'Etat assiste à l'examen par le médecin du choix du détenu, le CPT recommande à nouveau la reconnaissance du droit d'accès au médecin.¹⁴⁰

En Belgique même, le Comité P précise que, puisque certains fonctionnaires recourant à la violence illégitime en cours de détention et que cette situation est récurrente, il conviendrait de réglementer formellement les recommandations du CPT relatives à l'accès au médecin. Il constate en effet que ce droit est souvent refusé, même lorsque la personne détenue le demande formellement. « *La visite systématique d'un médecin au début de la détention constitue indiscutablement une mesure préventive puissante et une garantie efficace contre les mauvais traitements des personnes détenues par les fonctionnaires de police. Ces mauvais traitements, dont la mesure précise n'est pas organisée de manière systématique, ne sont pas exceptionnels et sont de toute manière préoccupants ...* »¹⁴¹

Le Comité P a dernièrement relevé que, « *Dans plusieurs villes et communes, des directives imposent aux services de police qui ont procédé à l'arrestation d'une personne, de passer en milieu hospitalier afin d'obtenir un certificat médical stipulant que la personne peut être incarcérée. Cette pratique n'est cependant pas généralisée, pour des raisons budgétaires notamment. Lorsque l'état d'une personne détenue dans une cellule de police requiert une intervention médicale, il est le plus souvent fait appel à un médecin. Ce dernier n'est généralement pas choisi par la personne détenue mais par les fonctionnaires de police.* »¹⁴²

Concluons en soulignant que si, en Belgique, toute personne arrêtée et dont l'état de santé le requiert peut accéder à un médecin (sous peine pour les agents de poursuites pénales du chef de non-assistance à personne en danger), le fait que cette pratique ne soit pas légalement reconnue implique que, trop souvent, il n'en est pas ainsi sur simple demande et à l'égard du médecin du choix de la personne concernée, par exemple pour faire constater sur le champ des traces d'éventuelles violences infligées, avant l'éventuelle remise en liberté¹⁴³.

Il en résulte également qu'une personne victime de traitements prohibés qui souhaite déposer plainte de ce chef, ne pourra en pratique bien souvent en apporter la preuve que si des traces subsistent bien après sa remise en liberté, ce qui prive parfois d'effectivité les articles 13 et 15 de la Convention contre la torture.

Afin d'harmoniser la situation actuelle, il serait souhaitable que le Gouvernement, dans le cadre de la réforme des polices, soit invité à consacrer rapidement le droit d'accès des personnes détenues au médecin, y compris de leur choix, dans les conditions précisées par le CPT.

¹⁴⁰ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 55

¹⁴¹ Comité P, Rapport annuel 1998

¹⁴² Comité permanent de contrôle des services de police, rapport annuel 2001, troisième partie, Principaux rapports 2001 du Comité P, « application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », point 2.5

¹⁴³ En cas de mise en détention préventive, un examen médical est prévu lors de l'entrée dans l'établissement pénitentiaire : il convient de souligner que la consultation de ces dossiers permet au CPT d'établir l'existence de mauvais traitements au cours de la détention par les forces de l'ordre.

- Droit d'avertir une personne de confiance

i. Recommandation générale du CPT

Selon le C.P.T., le droit pour la personne concernée de pouvoir informer de sa détention un tiers de son choix (membre de la famille, ami, consulat) constitue l'une des trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements des personnes détenues, qui, comme les autres, devrait s'appliquer dès le tout début de la privation de liberté, quelle que soit la description qui en est faite par le système légal.

ii. Situation actuelle

Pour l'examen de la situation belge, il convient de distinguer la détention administrative de la détention judiciaire :

- En cas de détention administrative, l'article 31 de la loi sur la fonction de police ¹⁴⁴ dispose que « *toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative peut demander qu'une personne de sa confiance en soit avertie.* »
Il ne s'agit que d'une simple faculté, même si tout refus doit, en vertu des travaux préparatoires, être motivé. Seul l'agent est habilité à procéder à l'avertissement, et la personne de confiance n'a pas le droit de contacter la personne arrêtée.
Suivant le Comité P, « *cette loi essentielle n'est toujours pas maîtrisée suffisamment ou elle n'est pas respectée par certains fonctionnaires.* » ¹⁴⁵
- En cas de détention judiciaire, la faculté de faire avertir une personne de confiance n'est pas légalement prévue.
Il est souvent avancé que l'article 35 alinéa 3 de la loi sur la fonction de police prévoit implicitement la possibilité de prévenir un proche en cas d'arrestation judiciaire. Mais il stipule simplement que les fonctionnaires de police ne peuvent soumettre les personnes détenues, sans leur accord, aux questions de tiers et qu' « *ils ne peuvent, sans l'accord de l'autorité judiciaire compétente révéler l'identité desdites personnes sauf pour en avertir leurs proches.* »

Lors de sa seconde visite de 1997 en Belgique, le C.P.T. a rappelé, à propos de l'arrestation judiciaire, que les autorités belges arguent de l'article 35 de la loi sur la fonction de police, complétée de la condition que « les besoins de l'enquête ne s'y opposent pas. »

Il remarquait qu'en pratique, les agents disposent d'une importante marge d'appréciation pour déterminer si – et à quel moment – suite serait donnée à la demande des personnes détenues judiciairement.

Il recommandait donc à nouveau « **que le droit pour une personne qui fait l'objet d'une arrestation judiciaire de pouvoir informer – dès le début de sa privation de liberté – un proche ou un tiers de son choix de sa détention soit expressément garanti** », et considère en outre que « *La reconnaissance implicite de ce droit par voie d'interprétation d'une disposition traitant de la protection des personnes détenues contre la curiosité*

¹⁴⁴ loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B. 22 décembre 1992

¹⁴⁵ Comité P, Rapport annuel 1998,

publique (l'article 35 LFP) ne saurait suffire. Il en veut pour preuve qu'en réalité, ce « droit » n'est respecté que de façon toute relative ».

Si des circonstances exceptionnelles, destinées à préserver le cours de la justice, peuvent justifier un retard dans la mise en œuvre de ce droit, ces exceptions doivent être clairement définies. Une exception définie de manière aussi imprécise qu'« à la condition que les besoins de l'enquête ne s'y opposent pas » ne saurait y pourvoir.

En conséquence, le C.P.T. réitérait sa recommandation selon laquelle « **toute possibilité de retarder exceptionnellement la mise en œuvre de ce droit doit être clairement circonscrite par la loi et faire l'objet de garanties appropriées (par exemple, tout retard devrait être consigné par écrit avec les raisons qui l'ont motivé ; l'aval d'un juge ou d'un magistrat du parquet devrait être requis** ». ¹⁴⁶

Dans son rapport relatif à sa dernière visite de 2001, le CPT rappelle que, dans sa réponse, le Gouvernement avait reconnu qu'un dispositif légal univoque fait défaut à l'heure actuelle et que les services de police disposent d'une « assez grande marge d'appréciation en la matière ».

Lors de cette dernière visite, il est en outre apparu à la délégation que cette garantie n'était que rarement offerte aux personnes détenues par les forces de l'ordre. En conséquence, le CPT a réitéré ses précédentes recommandations. ¹⁴⁷

Remarquons en conclusion que la Cour européenne des droits de l'Homme, dans le cadre du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, a estimé que la famille d'une personne arrêtée a le droit d'en être informée. Ce droit ne peut être limité que s'il y a des risques sérieux que cette information ne permette la fuite de complices, la destruction de preuves ou ne provoque de nouvelles infractions. ¹⁴⁸

La doctrine belge considère également que, si les nécessités de l'enquête ne s'y opposent pas, une bonne administration de la justice requiert donc que la famille ou une personne de confiance de la personne arrêtée soit prévenue de l'arrestation si la personne détenue le souhaite. ¹⁴⁹

Afin de mettre un terme à la situation actuelle, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, tant à consacrer le droit, pour les personnes détenues ou judiciairement, d'informer une personne de leur choix de la détention, que d'assurer aux personnes détenues administrativement un meilleur respect de la législation actuelle, notamment par la limitation du pouvoir d'appréciation des fonctionnaires de police.

¹⁴⁶ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 35

¹⁴⁷ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 52

¹⁴⁸ Cour eur. D. H., *affaire MC VEIGH, O'NEILL et EVANS c. Royaume-Uni*, requêtes n° 8022, 8025 et 8027/77, décision de la Commission, § 237 : « Au moment où une personne est arrêtée, la possibilité pour elle de communiquer rapidement avec sa famille peut revêtir une grande importance. La disparition inexplicquée d'un membre de la famille, fut-ce pour une brève période, peut causer une vive angoisse. » Le refus d'autoriser les détenus en garde à vue à communiquer avec leurs épouses durant leur incarcération, alors que rien ne prouvait l'existence d'un risque que des complices soient avertis, constituait une infraction à l'article 8 de la CEDH : § 240 de la décision de la commission, confirmé par la résolution DH (82) 1, point c. du Comité des Ministres.

¹⁴⁹ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, *op. cit.*, p. 305

- Information relative aux droits

i. Recommandation du CPT

Selon le C.P.T., les personnes placées en détention par la police devraient être informées explicitement et sans délai de tous leurs droits, et ce dans une langue qu'elles comprennent. Ce droit permettrait de garantir la connaissance, et donc l'effectivité, des droits reconnus aux personnes détenues, et notamment ceux examinés ci-dessus.

Dans la pratique, il convient de remettre systématiquement aux personnes détenues par la police, dès le tout début de leur garde à vue, un formulaire précisant de façon simple ces droits. De plus, il faudrait demander aux personnes concernées de signer une déclaration attestant qu'elles ont bien été informées de leurs droits.

Ces mesures sont aisées à mettre en œuvre, peu onéreuses et efficaces.

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le CPT, après avoir encore constaté l'absence d'évolution quant à l'application de ce droit, en a de nouveau recommandé le respect.¹⁵⁰

Dans le rapport relatif à sa dernière visite de 2001, le CPT remarque que si, dans leur réponse, les autorités ont convenu que « généraliser cette mesure et la rendre obligatoire par l'adoption d'une disposition législative complèterait concrètement et efficacement le dispositif préventif de la violence policière illégitime », aucune mesure concrète n'a suivi.

« De plus, nombre de personnes détenues par les forces de l'ordre, rencontrées par la délégation en 2001, ont indiqué n'avoir pas été informées de leurs droits. »

En conséquence, « **Le CPT recommande aux autorités belges de prendre des mesures afin de remettre systématiquement aux personnes détenues par les forces de l'ordre, au début de leur détention, un formulaire exposant l'intégralité de leurs droits, y compris ceux mentionnés aux paragraphes 52 à 55 ci-dessus. Ce document devrait être disponible dans un éventail approprié de langues et les personnes concernées devraient être invitées à signer une déclaration attestant qu'elles ont bien été informées de leurs droits.** »¹⁵¹

Soulignons que ce droit reste effectivement toujours inexistant.

Quelques commissariats ont certes pris l'initiative de les communiquer par voie d'affichage près des cellules, mais souvent en une seule langue et hors de la vue des personnes interpellées, a fortiori si elles ne sont pas mises en cellule.

¹⁵⁰ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 38

¹⁵¹ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 56 ; pour mémoire, les § 52 à 55 concernent le droit d'accès à l'avocat et au médecin, ainsi que celui d'avertir une personne de confiance de la détention

En Belgique même, le Comité P constate que « dans certains complexes cellulaires de la police, les droits des personnes arrêtées sont affichés visiblement pour les personnes privées de leur liberté et donc détenues. Ce document est rédigé en plusieurs langues. Le Comité P a encouragé et encourage la systématisation de cette pratique.

Au palais de justice de Bruxelles, conformément aux recommandations du CPT, certaines initiatives ont été prises par des fonctionnaires de police responsables de services.

Dès son arrivée au poste de police du palais de justice, la personne mise à la disposition du parquet a la possibilité de s'entretenir avec le fonctionnaire de police préposé à sa garde et un document lui est remis. Ce document reprend, en substance, les mesures qui vont être prises à son égard ainsi que le déroulement de la procédure.

Ce contact entre le fonctionnaire de police et la personne arrêtée a pour effet immédiat de créer une relation « humaine » susceptible, dans bien des cas, de diminuer les tensions et d'assurer un passage plus serein dans les cellules d'attente du poste de police.

Le Comité permanent P prendra les contacts nécessaires avec les autorités policières pour que ce principe se généralise. »¹⁵²

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à prendre les mesures nécessaires au respect du droit des personnes détenues par les forces de l'ordre à être informées de leurs droits, dans les conditions déterminées par le CPT.

¹⁵² Comité P, Rapport annuel 2001, troisième partie, « Application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », op. cit., point 2.7.

- Tenue d'un registre de détention unique et complet

i. Recommandation générale du CPT

Selon le CPT, la tenue d'un registre de détention unique et complet, à ouvrir pour chaque personne, renforce les garanties fondamentales qui leur sont reconnues.

Ledit registre, accessible à l'avocat de la personne détenue, doit consigner tous les aspects de la détention, et notamment les mesures prises à leur égard. Il s'agit par exemple des moment et motif de la privation de liberté, des transferts et remises en liberté, de l'information de l'intéressé quant à ses droits, des marques de blessures et/ou troubles mentaux, du moment où des personnes ont été contactées ainsi que celui de leur visite à la personne détenue, les repas, interrogatoires ...

En outre, la signature de l'intéressé devrait être requise (et son absence expliquée) à propos des effets personnels, de l'information relative aux droits (ou de la renonciation), ...

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le CPT a constaté que la situation précédente n'avait pas évolué : « *divers registres et formulaires d'arrestation étaient utilisés dans les établissements des forces de l'ordre visités et, de plus, n'étaient pas toujours remplis aussi scrupuleusement que souhaité.* » ¹⁵³

En effet, la législation belge prévoit uniquement, en cas d'arrestation judiciaire, qu'elle doit l'objet d'un procès-verbal, qui doit mentionner l'heure et les circonstances de la privation de liberté ainsi que les contacts et décisions des magistrats compétents ¹⁵⁴. Le Comité P regrette que la tenue d'un registre ne soit pas prescrite par la loi dans ce cas, et en recommande la tenue ¹⁵⁵.

En ce qui concerne l'arrestation administrative, la loi n'impose que son enregistrement, par un officier de police administrative, par l'inscription de l'heure et de sa durée dans un registre prévu à cet effet. La personne arrêtée signe ce registre tant à son entrée qu'à sa sortie ; le refus ou l'impossibilité de signer ainsi que leurs motifs doivent être actés. Toute personne arrêtée, même si elle n'est pas mise en cellule, doit y être enregistrée. ¹⁵⁶

La doctrine belge relève que, bien que les travaux préparatoires soient muets à cet égard, les motifs de la privation de liberté devraient également être mentionnés dans le registre, afin de permettre un contrôle et, le cas échéant, de lever d'éventuelles contestations. ¹⁵⁷

¹⁵³ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 41

¹⁵⁴ articles 1^{er}, 2 et 7 de la loi relative à la détention préventive

¹⁵⁵ Comité P, Rapport annuel 1998

¹⁵⁶ article 33 de la loi sur la fonction de police

¹⁵⁷ BOURDOUX G. et DE VALKENEER C, *La loi sur la fonction de police*, *op. cit.*, p. 267

Le Comité P a indiqué pour sa part, à propos de l'actuelle législation relative au registre des détentions administratives, que si leur tenue est obligatoire, « le respect de cette disposition pose problème » : il a tout d'abord constaté que les personnes retenues n'y sont pas inscrites, que les mentions prescrites n'y figurent pas ou qu'elles sont illisibles. Il souligne ensuite que tout contrôle en ressort inopérant, tandis que de toute manière le contrôle de l'autorité ou le contrôle hiérarchique sont déficients, voire inexistant. Il précisait enfin que, bien que la loi ne le précise pas, « *il conviendrait en outre que tous les événements, en particulier les incidents de toute nature survenant au cours de la détention, y soient explicitement renseignés. ...* »¹⁵⁸

Plus récemment, il rappelle que « *Lors de l'enquête menée en 1997 et 1998, le Comité permanent P a examiné les registres d'arrestation ce qui lui a permis de faire diverses constatations : (1) il n'existait pas de dossier unique et complet de détention ; (2) les services de police tenaient soit des registres de tous formats, soit des feuillets placés dans un classeur ; (3) les arrestations tant administratives que judiciaires, avec ou sans distinction concernant les ivresse publiques, y étaient inscrites ; (4) parfois, la durée de détention des personnes ivres était systématiquement de 12 heures alors que l'arrêté-loi¹⁵⁹ prévoit une détention de 2 à 12 heures. Cette pratique allait à l'encontre, aussi bien du prescrit de l'arrêté-loi que de la norme fixée pour les arrestations administratives en général¹⁶⁰ ; une pratique similaire existait à propos des prostituées ; (5) les mentions des registres ou feuillets étaient manuscrites et il n'était pas toujours aisé de les lire vu le peu de soin qui avait été apporté à leur rédaction. Des ratures apparaissaient souvent tandis que le visa de l'officier apparaissait rarement ; (6) la signature de la personne arrêtée était habituellement (mais pas toujours) apposée dans les registres ; sauf en cas de d'impossibilité ou de refus de la part de la personne elle-même, mais ce défaut de signature était rarement motivé par une note écrite et signée par un fonctionnaire de police.*

Au fil du temps, les remarques et recommandations formulées ont régulièrement été suivies d'effet. Lors des derniers contrôles ponctuels effectués, il a pourtant été constaté que la situation n'évoluait guère. Il convient néanmoins de souligner que les services de police sont en pleine restructuration depuis l'entrée en vigueur progressive de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cette réforme des services de police est toujours en cours pour l'instant et progresse bien, par étapes, et, parfois, par à-coups. Il conviendrait pourtant d'uniformiser les pratiques dans les plus brefs délais et d'utiliser dans tous les postes de police du pays le même type de registre.

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à prendre les mesures nécessaires à l'organisation de la tenue d'un registre de détention unique et complet, dans les conditions déterminées par le CPT.

¹⁵⁸ Comité P, Rapport d'activités 1998

¹⁵⁹ arrêté-loi du 14 novembre 1939, *M.B.*, 18 novembre 1939

¹⁶⁰ article 31 de la loi sur la fonction de police

- Procédure d'interrogatoire

i. Recommandation générale du CPT

Selon le CPT, dans un système pénal qui accorde une grande place à la preuve par l'aveu et informations obtenues par le biais d'interrogatoires, des règles claires devraient impérativement exister à propos de leur procédure afin de prévenir tout risque de contrainte et recours à des mauvais traitements.

La pratique de l'interrogatoire devrait faire l'objet d'une formation appropriée, tandis qu'un code de conduite devrait être élaboré.

La procédure d'interrogatoire devrait notamment prévoir l'information de la personne concernée sur l'identité des personnes présentes, la durée autorisée des interrogatoires, les pauses et périodes de repos, les lieux dans lesquels ils peuvent se dérouler, l'interrogatoire de personnes sous influence de drogues ou d'alcool ...

Devraient en outre être consignés les moments du début et fin des interrogatoires, les demandes formulées par la personne interrogée ainsi que les personnes présentes.

ii. Situation actuelle

Lors de sa dernière visite en Belgique, le CPT a encore constaté qu'il n'existe pas de code de conduite des interrogatoires, même si des travaux lui sont déclarés en cours depuis ses précédentes visites.¹⁶¹

En droit belge, à l'heure actuelle, seul le nouvel article 47 bis du Code d'instruction criminelle fixe une procédure d'audition de personnes, entendues en quelque qualité que ce soit.

Pour ce qui nous concerne ici, relevons que l'audition se déroule comme suit :¹⁶²

- avertissements préliminaires :

Au début de l'audition, il est communiqué à la personne interrogée :

- Qu'elle peut demander que toutes les questions qui lui sont posées et les réponses qu'elle donne soient actées dans les termes utilisés. Ceci permet de démasquer par exemple l'effet inducteur de certaines question suggestives ; soulignons néanmoins que l'enregistrement audio-visuel offrirait davantage de garanties ;
- Qu'elle peut demander qu'il soit procédé à tel devoir ou telle audition ;
- Que ses déclarations peuvent être utilisées comme preuve en justice.

¹⁶¹ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 57

¹⁶² BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, Brugge, éd. La Chartre, 1999, pp. 286 et ss.

Notons sur ce dernier point qu'il ne s'agit là que d'une forme dénaturée du droit au silence. L'article 14.3.g du PIDCP garantit à toute personne accusée d'une infraction pénale le droit de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable, tandis que son article 14.2 lui garantit la présomption d'innocence, dont il résulte que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. L'article 6.2 de la CEDH garantit également la présomption d'innocence, tandis que son interprétation par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme garantit le « droit au silence »¹⁶³.

Ces deux garanties fondamentales sont reconnues par la jurisprudence belge à titre de principes généraux du droit et plus particulièrement des droits de la défense¹⁶⁴, même si elles ne sont pas explicitement consacrés par des normes nationales. Les aveux obtenus en violation du « droit au silence » sont nuls et doivent être écartés.

On ne peut cependant que regretter que, tout comme l'article 14.3.g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le dispositif national n'impose pas aux autorités judiciaires l'obligation d'information préalable du « droit au silence » :

« *L'effectivité d'un droit n'est-elle pas, avant tout, tributaire de l'information qu'en a le justiciable ?* »¹⁶⁵.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'inculpé n'aura accès à un avocat qu'à l'issue de son audition par le juge d'instruction, si celui-ci décide de décerner un mandat d'arrêt.

- mentions obligatoires du procès-verbal

Le procès-verbal doit mentionner avec précision l'heure du début et de la fin de l'audition, ainsi que celle des éventuelles interruptions.

En outre, l'identité des personnes qui interviennent à l'interrogatoire ou à une partie de celui-ci ainsi que le moment de leur arrivée et de leur départ doivent également être repris, de même que les circonstances particulières qui peuvent éclairer la déclaration et son contexte.

Soulignons en conclusion que la loi ne fixe pas les sanctions qui peuvent résulter du non-respect de ces règles.

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à finaliser rapidement un code de conduite des interrogatoires des personnes détenues administrativement ou judiciairement, conforme aux conditions fixées par le CPT.

¹⁶³ par exemple, Comm. eur. D.H., 13 octobre 1992, *Rev. trim. D.H.*, 1994, p. 243

¹⁶⁴ par exemple, à propos du droit au silence : Cass., 13 mai 1986, *Rev. dr ; pén. crim.*, 1986, p. 905 ; Cass., 11 mars 1992, *Pas.*, I, p. 618

¹⁶⁵ BOSLY H.-D et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale* », op.cit., p. 379

- Enregistrement électronique des interrogatoires

i. Recommandation générale du CPT

Selon le CPT, un grand nombre de pays envisagent l'introduction de l'enregistrement électronique des interrogatoires. Il constitue en effet une garantie utile contre les mauvais traitements, tandis qu'il présenterait également des avantages pour la police (réduction de la remise en cause des déclarations faites). Ils permettent de fournir à la fois un compte-rendu complet des interrogatoires et facilitent les enquêtes en cas d'allégation de mauvais traitements.

L'instauration d'une telle pratique profiterait tant aux personnes maltraitées qu'aux policiers confrontés à des allégations non fondées.

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le CPT a noté « *qu'en dépit de leurs hésitations sur l'opportunité d'un tel système, les autorités belges sont néanmoins convenues d'étudier de manière approfondie cette recommandation du Comité.* »¹⁶⁶

Dans sa réponse, le Gouvernement précise que cette technique est envisagée pour les mineurs.

Sa généralisation dépend du législateur.

Il souligne que les infrastructures sont insuffisantes, tandis que la retranscription constitue une lourde charge de travail.

Il serait souhaitable que, dans le cadre de la réforme des polices, le Gouvernement soit invité à poursuivre ses travaux relatifs à la mise en place et à la généralisation de l'enregistrement électronique des interrogatoires, conforme à la recommandation du CPT.

¹⁶⁶ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 40

- Mécanisme de plaintes

i. Recommandation générale du CPT

Selon le CPT, l'existence d'un mécanisme indépendant d'examen des plaintes formulées à l'encontre du traitement subi pendant la période de détention par la police constitue une garantie essentielle. Il estime que l'examen diligent des plaintes par les autorités judiciaires ou autres autorités compétentes et, le cas échéant, l'imposition de sanctions appropriés auront un effet dissuasif certain ; à défaut s'installerait un sentiment d'impunité.

ii. Situation actuelle

L'effectivité de cette garantie aspect sera développée sous les articles 11, 12 et 13.

- Cellules

i. Recommandation générale du CPT

Selon le CPT, même si la détention par la police est relativement courte, ses conditions matérielles doivent néanmoins répondre à certaines conditions minimales.

Les cellules devraient tout d'abord être de taille raisonnable (une cellule individuelle devrait présenter environ 7m² avec 2 mètres ou plus entre les murs et 2,5 m entre le sol et le plafond) eu égard au nombre de personnes qu'elles reçoivent, bénéficier d'un éclairage, de préférence naturel, suffisant pour lire en dehors des périodes de sommeil et d'une ventilation adéquate. Elles devraient ensuite être aménagées de façon à permettre le repos, et les personnes obligées d'y passer la nuit devraient disposer de matelas et couvertures propres.

Les personnes détenues devraient être en mesure de satisfaire aux besoins naturels au moment voulu, dans des conditions de propreté et de décence, et devraient disposer de possibilités adéquates pour faire leur toilette. Elles devraient avoir accès à tout moment à de l'eau potable et recevoir de quoi manger, aux heures normales, y compris un repas complet (c-à-d plus qu'un sandwich) par jour. Les personnes détenues pendant 24 heures devraient se voir proposer un exercice en plein air.

Le CPT souligne que de nombreux locaux visités ne sont pas conformes, ce qui est préjudiciable aux personnes qui seront amenées à comparaître devant un magistrat.

Il ajoute que l'obligation de prise en charge incombant à la police comprend celle de veiller à leur sécurité et intégrité physique : la surveillance doit être adéquate, et les personnes détenues doivent pouvoir entrer, à tout moment, en contact avec le personnel de surveillance. Dans le cas contraire, le risque est grand que le personnel ne puisse intervenir au moment voulu en cas d'incident.

ii. Situation actuelle

Lors de sa seconde visite en Belgique, le CPT a recommandé aux autorités belges « **de prendre les mesures nécessaires afin de remédier aux insuffisances constatées dans les établissements des forces de l'ordre visités. Il recommande, en particulier, que chaque personne contrainte de passer la nuit en détention dans un établissement des forces de l'ordre, dispose d'un matelas et de couvertures propres. ...**

Le CPT recommande aux autorités belges d'assurer que les personnes détenues par les forces de l'ordre bénéficient d'un accès approprié à l'alimentation et à l'eau potable. »¹⁶⁷

Lors de sa dernière visite de 2001, le CPT s'est en outre inquiété de la petite taille des cellules de certains commissariats, et « **recommande que les autorités belges prennent sans délai des mesures afin que des normes légales et réglementaires idoines, prenant en compte les critères énoncés par le CPT, soient établies et appliquées au niveau national, s'agissant des conditions de détention dans les établissements des forces de l'ordre ...** »¹⁶⁸

En Belgique même, le Comité P souligne tout d'abord que, pour l'instant, « *aucun texte législatif ou réglementaire ne prescrit l'installation de cellules de passage. Chaque corps de police dispose pourtant de cellules et les « normes » qui régissent celles-ci trouvent leur origine dans des recommandations faites aux communes au XIXe siècle.* »

¹⁶⁷ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 31 et 32

¹⁶⁸ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 50

Il précise, à propos de l'alimentation, que « *Il arrive encore trop fréquemment que les personnes détenues par les services de police ne reçoivent ni boisson ni nourriture ; ... Dans beaucoup de corps de police, notamment locale, aucune procédure n'est prévue. Dans bien des cas, cette fourniture dépend du bon vouloir des fonctionnaires de police, qui paient de leurs propres deniers une boisson et/ou de la nourriture aux détenus. Cela étant, dans un commissariat d'une grande métropole, seule une gaufre était offerte et l'est peut-être toujours. ...* »

Le Comité P conclut à ce sujet que « *Si les corps de police ne disposent pas de cantine ou de mess, des accords doivent être pris avec des commerçants pour la fourniture de boissons et de nourriture aux détenus. Le remboursement des frais engagés se fera soit auprès de l'autorité judiciaire ou de l'autorité administrative, selon qu'il s'agit d'une arrestation judiciaire ou administrative* ». ¹⁶⁹

Ensuite, l'une de ses enquêtes a démontré « *qu'il existe bel et bien des manquements structurels et organisationnels au niveau de l'hygiène, de l'aération et de la surpopulation des cellules, autant de dysfonctionnement qui portent atteinte à la dignité de la personne.* » ¹⁷⁰

Enfin, sa dernière visite de cellules de passage lui a permis de réactualiser ses précédentes constatations et il souligne que, « *Dans quelques cas, l'aménagement des cellules reste « spartiate » : un bloc de béton ou de pierre sans matelas, quand il ne s'agit pas d'une estrade de bois, y est le seul mobilier. Il n'y a pas de couvertures mises à la disposition des personnes arrêtées ou, s'il y en a, elles servent à plusieurs détenus successifs et la fréquence de leur nettoyage est ignorée. Parfois, les personnes arrêtées ne sont nourries que si elles ont de l'argent, que si leur famille leur apporte de quoi se sustenter ou si le fonctionnaire de police qui les garde leur offre quelque chose de ses propres deniers (rien n'est en effet prévu à ce sujet dans les 19 situations contrôlées). Le fonctionnaire de police étant bien souvent seul pendant la nuit pour garder les détenus, pour assurer l'accueil au poste de police et servir de dispatcher, les personnes arrêtées ne peuvent satisfaire un besoin naturel que si le fonctionnaire accepte de rappeler une équipe extérieure pour extraire le détenu et le mener aux toilettes. Aucune instruction interne ne règle les procédures à suivre, dans une trentaine de cas, et les personnes arrêtées sont dépendantes du bon vouloir du personnel chargé de sa garde. ...*

S'il faut reconnaître le gros effort qu'on fait plusieurs chefs de corps dans ce domaine particulier de l'enfermement momentané des personnes arrêtées, il y a encore trop d'endroits où beaucoup de choses restent à accomplir. Les responsables policiers mais aussi et peut-être surtout les autorités doivent veiller au respect de la dignité humaine et fournir à toute personne privée de sa liberté un hébergement décent dans des installations appropriées.

Une législation ou une réglementation spécifique devrait régir les différents aspects de cette problématique. » ¹⁷¹

Devant la situation qui résulte actuellement de l'absence totale de norme générale quelconque, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à prendre de toute urgence les mesures nécessaires afin que les normes légales et réglementaires nécessaires soient fixées, à propos tant de l'infrastructure des locaux de détention des services de police que des conditions matérielles de ladite détention, conformément aux conditions fixées par le CPT.

¹⁶⁹ Comité P, Rapport annuel 2001, troisième partie, « Application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », point 2.4.1. et 2.9.

¹⁷⁰ Comité P, Rapport annuel 2001, seconde partie, enquête de contrôle n° 9380/97 sur le thème « Les amigos et les salles de sûreté des services de police »

¹⁷¹ Comité P, Rapport intermédiaire relatif aux visites des cellules de passage (amigos) dans les corps de police du pays en 2002, annexe au rapport n° 35.377/02 dans le cadre du dossier 9380/1997

- Usage disproportionné de la contrainte

Les associations de défense des droits de la personne humaine reçoivent nombre de témoignages, desquels il ressort que les agents des forces de l'ordre se rendent encore trop souvent coupables de mauvais traitements, même si par exemple les articles 1^{er} et 37 de la loi sur la fonction de police tendent à baliser le recours à la contrainte ¹⁷².

Notons tout d'abord à propos de cette législation que, selon l'avis du Conseil d'Etat relatif à la loi sur la fonction de police, le recours à la contrainte aurait dû être expressément prévu, pour chaque cas, par la loi qui en fixe les conditions d'ouverture et d'exercice, voire les modalités d'utilisation. Le législateur a estimé la démarche trop complexe, et s'est contenté, en complément à l'article 37, de décrire les principales hypothèses où le recours à la contrainte peut être envisagé. Il s'agit du contrôle d'identité, la fouille des personnes et des véhicules, la saisie et l'arrestation administratives et l'usage des armes à feu. ¹⁷³

La légitimité du recours à la force, tant dans les missions de police administrative que judiciaire, est donc uniquement subordonné à quatre conditions :

- le principe de légalité,
- le principe de nécessité, de subsidiarité,
- le principe d'opportunité,
- le principe de proportionnalité.

Lors de sa dernière visite en Belgique en 2001, le CPT a constaté que, de même que lors de ses précédentes visites, si la délégation n'a pas entendu d'allégations ni recueilli d'indices de torture de personnes détenues par les forces de l'ordre, elle a par contre recueilli des allégations de mauvais traitements : « *Il était notamment fait état de coups de pied, de coups de poing, ainsi que d'utilisation abusive de spray lacrymogène et de coups de matraque et ce, principalement, lors de l'interpellation. Dans quelques cas, la délégation du CPT a recueilli des données à caractère médical compatibles avec les allégations entendues.* »

Le CPT conclut, comme auparavant, qu'au vu de ces constatations, « *le risque pour une personne d'être maltraitée pendant sa détention par les forces de l'ordre ne saurait être écarté.* ...

***Le CPT recommande aux autorités belges de continuer de faire preuve de vigilance en ce domaine.* »**

¹⁷² Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. 22 décembre 1992), dont l'article 1^{er} alinéa 3 indique que « *Pour accomplir leurs missions, ils (les services de police) n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi* », tandis que l'article 37 précise que « *Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant.* »

La notion de contrainte visée à l'article 1^{er} recouvre non seulement la contrainte matérielle au sens de la force physique, mais également les atteintes à la liberté individuelle ; la mise en œuvre de ces mesures n'implique pas nécessairement l'usage de la force, mais la possibilité d'y recourir en assure, le cas échéant, l'effectivité. Pour sa part, la notion de force doit être interprétée largement et comprend tous les procédés par lesquels une personne est neutralisée, depuis la simple empoignade jusqu'au fait de la tuer. (*La loi sur la fonction de police*, BOURDOUX G. L. et DE VALKENEER C., Bruxelles, éd. Larcier, 1993, p. 174)

¹⁷³ BOURDOUX G. L. et DE VALKENEER C., *op. cit.*, pp. 171 et 172

Le CPT rappelle, comme précédemment, que si l'interpellation d'une personne est une tâche qui comporte des risques, « Néanmoins, au moment de procéder à une interpellation, l'usage de la force doit être limité à ce qui est strictement nécessaire. En outre, dès lors qu'une personne est maîtrisée, rien ne saurait jamais justifier que les membres des forces de l'ordre la brutalisent.

Compte tenu des informations recueillies lors de sa troisième visite, **le CPT recommande que ces principes soient rappelés sous une forme appropriée aux membres des forces de l'ordre.** »¹⁷⁴

En Belgique même, le Comité P constate que, parmi les plaintes qu'il a traitées, la proportion de celles relatives aux actes arbitraires et de violence, physique ou verbale, est en constante augmentation¹⁷⁵.

Il a donc ouvert une enquête de contrôle sur ce thème, et précise déjà que :

« La fonction assumée par la police au sein de la société peut se définir comme une fonction institutionnelle axée sur la protection et la régulation de l'ordre social en vue de permettre l'exercice des droits et libertés fondamentaux de chacun en empêchant ou en constatant toute atteinte à ces droits ou libertés.

En d'autres termes, le cadre de référence de l'exécution de la fonction de police est constitué d'une part par la loi et d'autre part par les valeurs socialement reconnues.

Lors de l'exécution de sa fonction, la police se voit forcée de faire des choix qui l'obligent parfois à recourir à la contrainte voire à la force.

D'un point de vue légal, la police peut exercer une certaine force, voire violence dans des cas bien précis, pour protéger le citoyen ou sa propre personne.

Le législateur cependant, ne peut prévoir toutes les situations dans lesquelles la police doit faire un tel choix, et cela pour la bonne et simple raison que ces situations dépendent autant de certains facteurs¹⁷⁶ que de leur interprétation même¹⁷⁷.

Le recours à la contrainte ou à la force par la police peut sans conteste être considéré comme l'une des principales limites aux droits et libertés des citoyens.

Le droit supranational et la Constitution ne laissent planer aucun doute à cet égard.

La question de l'usage de la contrainte et de la force par la police a évolué avec la société au point de devenir aujourd'hui un sujet sensible qui donne immédiatement le ton aux débats publics dès que l'on y a recours.

La police doit donc bien se rendre compte qu'il lui faut rechercher l'équilibre lorsqu'elle a recours à la violence.

Le cadre fonctionnel dans lequel elle exécute ses tâches joue, à cet égard, un rôle non négligeable. Ce cadre est normalement basé sur les principes de police de proximité, qui permettent à la police, par une approche proactive axée sur les problèmes, d'adapter sa politique avec plus de rapidité et d'efficacité, en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

¹⁷⁴ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 12, 15 et 16

¹⁷⁵ Comité P, Rapport sur une première évaluation intermédiaire des plaintes et dénonciations (du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} août 2002), pp. 6, 7, 10 et 11 ; à cette date, ce type de plainte atteint 42,5% de l'ensemble des dossiers.

¹⁷⁶ « Ces facteurs sont déterminés à l'arrière-plan par le cadre socio-politique, culturel et économique et à l'avant-plan par le contexte, la situation, le moment et les interactions. »

¹⁷⁷ « Il s'agit de l'interprétation sur le plan de la légalité, de la nécessité, de l'opportunité et de la proportionnalité de la contrainte ou de la violence. »

Si la police exerce bien une fonction de protection et de régulation, elle n'est pourtant pas toujours perçue comme telle dans la pratique. En d'autres termes, la police peut elle-même être la cible de violences.

Le fonctionnaire de police suit une formation et un entraînement individuels et de groupe pour faire face à la violence tant par la voie de la maîtrise que de l'utilisation de la violence. Ces formations et entraînements doivent permettre au policier de « maîtriser n'importe quelle situation avec adéquation et mesure » ; supposition stéréotypée suscitant involontairement chez le citoyen certaines attentes par rapport au fonctionnaire de police. En effet, cette supposition implique automatiquement qu'un policier doit, en tout temps, développer une vision judicieuse de la situation, opérer les bons choix et ne recourir que de manière limitée à la contrainte et à la force.

Un contrôle démocratique permanent constitue alors la condition sine qua non au maintien de l'équilibre entre les atteintes aux droits et libertés des citoyens et l'acceptabilité des actions de la police.

Ce contrôle doit tout autant porter sur la légalité du recours à la contrainte et à la force et sur la proportionnalité de leur utilisation que sur les possibilités, les effets et les limites découlant de l'évaluation de l'utilisation des différents moyens en tant que tels. ... »¹⁷⁸

Concluons en soulignant que la résorption de l'usage illégitime de la contrainte par les agents des forces de l'ordre dépend tant d'une formation adéquate (supra, article 10) que de l'examen diligent des plaintes et témoignages ainsi que l'imposition de sanction appropriées (ci-dessous, la surveillance, et infra, articles 12 et 13)

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à prendre rapidement toutes les mesures nécessaires afin tant de prévenir, – par le biais des formations et rappels à l'ordre formels de la part des Ministres compétents –, que de sanctionner, aux niveaux disciplinaire et judiciaire -, l'usage illégitime de la force par les agents des forces de l'ordre.

¹⁷⁸ Comité P, Rapport annuel 2001, première partie, chapitre 2, section 8, « Usage de la force par les fonctionnaires de police », point 36.3

- Fouilles des personnes interpellées

L'article 28 de la loi sur la fonction de police autorise trois types de fouilles des personnes :

- la fouille de sécurité, peut avoir lieu par exemple lorsqu'une personne participe à un rassemblement public dangereux ou fait l'objet d'une arrestation administrative ou judiciaire. Elle a pour objectif de s'assurer qu'une personne ne porte pas une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public ;
- la fouille judiciaire, peut avoir lieu lorsqu'une personne fait l'objet d'une arrestation judiciaire. Elle a pour objectif de rechercher les preuves relatives à des infractions ;
- la fouille à corps peut avoir lieu avant la mise en cellule, qu'il s'agisse d'une détention administrative ou judiciaire. Elle a pour objectif de s'assurer que la personne n'est pas en possession d'objets ou de substances dangereux pour elle-même ou autrui, ou encore de nature à favoriser une évasion.

Si la fouille de sécurité permet uniquement la palpation du corps et des vêtements de la personne concernée, les fouilles judiciaires et à corps peuvent impliquer son déshabillage complet, tandis qu'elle peut encore être contrainte d'exécuter des genuflexions pour permettre l'évacuation d'objets cachés dans ses parties intimes.

Ces deux derniers types de fouilles sont effectuées sur instruction (qui peut être générale et préalable) et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire ou administrative, qui ne doit pas nécessairement être présent.

Notons que lorsqu'elles sont autorisées, afin de réaliser les objectifs déterminés, elles n'en sont pas pour autant obligatoires : l'agent doit tout d'abord s'assurer de la nécessité d'y procéder.

Le Comité P a relevé dès 1998, à propos de l'exercice des fouilles, que « *Plusieurs dossiers ont mis en exergue que l'exécution de la fouille de sécurité et de la fouille à corps sont à l'origine de problèmes entre le fonctionnaire de police qui la pratique et la personne arrêtée ou détenue.*

Dans ces cas, les problèmes évoqués sont de deux ordres :

1° la manière dont le fonctionnaire de police pratique concrètement la fouille (problème de la communication interpersonnelle et manière d'agir inappropriée, allant du manque de tact ou de décence à la brutalité) ;

2° l'absence de lieu spécifique ou approprié, suffisamment discret.

C'est ainsi que la personne détenue est parfois priée de se dévêtir complètement dans un lieu où elle est exposée à la vue du public, en violation de la loi sur la fonction de police, et qui pose de surcroît à la fois un problème de confidentialité de l'enquête et une atteinte à la dignité humaine. »¹⁷⁹

Le Comité P précise maintenant que les fouilles à corps suscitent des réactions :

« ... il est constaté que les fonctionnaires appliquent de manière non uniforme les prescriptions légales en matière de fouille. ...

¹⁷⁹ Comité P, Rapport 1998

Il y a bien souvent confusion entre la fouille judiciaire ... et la fouille à corps ...

Lors d'arrestations administratives, il arrive encore beaucoup trop souvent que, sans motivation, des personnes soient obligées de se déshabiller complètement avant d'être placées en cellule vêtues d'un simple cache sexe, slip, etc.

Ces personnes sont encore trop souvent laissées dans cet état pendant toute la durée de leur détention sans pouvoir disposer de couvertures.

Il faut encore noter que des caméras de surveillance sont placées dans les cellules de nombreux commissariats : les personnes détenues en pareille tenue peuvent dès lors être vues sur les écrans de surveillance par les fonctionnaires de police. Il y a là, sans conteste, une question qui doit être tranchée et des directives claires à donner.

... Il est constaté, dans la pratique, que la supervision de la fouille par un officier de police judiciaire ou un officier de police administrative n'est pas toujours effective, bien que la fouille reste sous la responsabilité de celui-ci

Même si la jurisprudence est controversée à ce sujet, le Comité permanent P estime qu'il n'est pas opportun, notamment en cas de fouille de police administrative ou de fouille avant enfermement, d'imposer à la personne soumise à ce type de fouille des « flexions de jambes », alors qu'elle est nue, pour vérifier si elle n'a pas dissimulé un quelconque objet dans son ou ses orifices naturels si le motif de l'arrestation ne justifie pas pareille mesure.

Les pratiques évoquées ne sont que très rarement justifiables dans le chef de certains fonctionnaires de police qui, manifestement, humilient ces personnes en certains cas et, en quelque sorte, les sanctionnent à leur manière.

Il est regrettable qu'aucune peine n'ait été expressément prévue pour sanctionner pareille attitude de leur part.

Il appartient cependant aux autorités hiérarchiques de ne pas tolérer ces pratiques et d'intenter des procédures administratives, statutaires ou disciplinaires à l'encontre de leurs auteurs. »¹⁸⁰

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité, dans le cadre de la réforme des polices, à prendre rapidement toutes les mesures nécessaires afin tant de prévenir, - par le biais des formations et rappels à l'ordre formels des Ministres compétents -, que de sanctionner, aux niveaux disciplinaire et judiciaire, les abus commis par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice des fouilles à corps et judiciaires.

¹⁸⁰ Comité P, Rapport annuel 2001, troisième partie, « Application des articles 7 et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », point 2.3 et première partie, chapitre 2, section 1, « Amigos et chambres de sûreté – Fouilles à la suite d'arrestations », point 14.1

- Déploiement des forces de l'ordre à l'occasion d'événements exceptionnels

Il convient d'attirer l'attention du Comité contre la torture sur la récurrence de violences policières commises à l'occasion de manifestations ou d'événements exceptionnels. En effet, depuis 1999, la Belgique a vu se multiplier ce type d'événements.

Citons l'organisation du Championnat d'Europe de football en mai et juin 2000. L'organisation de l'**Euro 2000** a été l'occasion d'un déploiement exceptionnel des forces de l'ordre.

Les témoignages recueillis par la Ligue des droits de l'Homme ont été rares et incomplets ; notons simplement qu'ils font état de matraquages à l'encontre de personnes paisibles se trouvant à proximité de lieux où se déroulaient des charges des forces de l'ordre, d'interpellations violentes, menottages et arrestations administratives de ces personnes. L'un d'eux serait resté plus de huit heures dans une cellule sans couverture ni matelas. Des incidents ont notamment eu lieu sur la Grand place de Bruxelles suite au match opposant la Belgique et la Suède, et alors qu'aucun incident n'était à déplorer ce soir là, les supporters étant particulièrement pacifiques.¹⁸¹

Plusieurs hommes politiques, notamment Monsieur Elio Di Rupo, président du Parti Socialiste, ont publiquement dénoncé le comportement inadmissibles des forces de l'ordre.

A la même époque, se tenait à Bruxelles le sommet de la fédération européenne des entrepreneurs, l'**UNICE**.

La répression des manifestants fut également disproportionnée : quartier en état de siège, dizaines d'arrestations administratives... alors que de nouveau, aucun incident n'avait eu lieu.

A la mi-décembre 2001, le **sommet de Laeken** clôturera la présidence belge de l'Union européenne.

Depuis les violences de Göteborg¹⁸², le Gouvernement affirme sa détermination à éviter de tels débordements, parlant de « tolérance zéro » à l'égard des actions violentes et de son expérience de l'Euro 2000.

Le secteur juridique a vivement réagi à ses déclarations mata moresques.

Ainsi, en 2001, se sont constituées des équipes de *Legal Team*, composées de juristes accomplis ou d'étudiants en droit.¹⁸³

Leur mission est multiple : informer les manifestants sur leurs droits, tâches d'observations et de médiation lors des manifestations, suivis et prises en charge de la défense de personnes arrêtées. Les *Legal teams* sont identifiables par un vêtement distinctif sur lequel est inscrit le numéro de téléphone d'une centrale centralisant les informations. Une permanence de deuxième ligne est ensuite compétent pour accueillir et informer les personnes arrêtées ou violentées.

Le rapport qu'a établi les *Legal Teams* suites aux sommets européens est riche d'enseignements.

¹⁸¹ Voyez le communiqué de presse de la Ligue des droits de l'Homme du 11 juin 2000, « Non à l'Etat sécuritaire ».

¹⁸² Sur les manifestations de Göteborg, voyez les Observations finales, Suède, 28 mai 2002, CAT/C/CR/28/9.

¹⁸³ Voyez Schauss A. et Maeschalk A., « Les *Legal teams* : quand les juristes descendent dans la rue », *Journal du juriste*, n° 13, juin 2002.

En effet, après une première journée plutôt calme, les événements ont rapidement dégénéré, et ce, dès le 14 décembre 2001. A la fin de la manifestation, les forces de l'ordre ont bouclé le site qu'occupaient les manifestants. Des autopompes furent lancées contre la masse de manifestants, incapables de quitter le site. Le lendemain, une confusion régnât dans l'intervention de différents corps de police locaux, ce qui engendra nombres de brutalités policières à l'égard de manifestants pris au piège des petites rues de quartiers populaires.

Deux éléments significatifs ont, selon les observateurs, caractérisé ces interventions.

Tout d'abord, le fait qu'elles n'aient été que rarement ciblées sur le noyau dur de casseurs ayant profité de la manifestation pour causer des dégâts matériels inadmissibles.

En effet, il est constant que ce groupe – composé de 50 personnes sur... les 30.000 de la manifestation – était le plus souvent isolé, en retrait, des manifestants. Il aurait donc été facile d'interpeller ces personnes et de les empêcher de nuire, ce qui ne fut quasiment pas fait. Cette mansuétude à l'égard de casseurs laisse songeur. Aurait-elle pour objectif de laisser se développer un climat de violence, complaisamment relayé par les mass média, et ainsi décrédibiliser aux yeux de l'opinion publique un mouvement social essentiellement pacifiste ?

Ensuite, et ce dès le deuxième jour de la manifestation, des brutalités policières ont été expressément dirigée vers les membres des *Legal Teams*.

En effet, la collaboration entre ces derniers et les forces de l'ordre ne fut pas optimale ; les secondes ayant très mal accueilli l'initiative. Ainsi, plusieurs policiers ont volontairement intimidé des membres des *Legal Teams*, allant jusqu'à les violenter et confisquer leurs principaux outils, à savoir un appareil photo jetable et un téléphone portable.

La disproportion des agissements des forces de l'ordre à l'occasion de rassemblements pacifiques est également constatée lors d'actions organisées par les Collectifs de soutien aux étrangers, **actions menées devant les centres de détention pour étrangers**.

La dernière action de ce type eut récemment lieu, le 23 février 2003, devant le Centre fermé de Steenokkerzeel, dit 127bis. Le but de cette manifestation symbolique, appelée Festival des Résistances, était de rendre visible ce que l'Etat veut garder invisible, c'est-à-dire le caractère insupportable de véritables camps d'internements pour personnes en situation présumée illégale.

Les organisateurs sont arrivés sur place quelques heures avant le début de la manifestation pour accueillir les participants. Très rapidement, la police a occupé les lieux d'arrivée, organisant des barrages à la gare, ainsi que sur les routes communiquant avec le lieu de départ de la manifestation. Les arrivants étaient soumis à des contrôles systématiques incluant fichages et fouilles, y compris sur une femme enceinte, prise de photographies et de films à la discrétion de la police et de manière totalement illégale. Aucun délit ne pouvait en effet être enregistré.

Jusqu'à la fin de la manifestation, il n'y a eu aucune confrontation directe avec la police, aucune provocation de la part des manifestants, qui n'étaient tournés que vers le centre de transit imposé.

A 16h40, après la clôture du Festival, une lente remontée vers la gare fut entamée. Les organisateurs ont lancé le signal du retrait et tout le monde s'est replié. Mais, très rapidement, des policiers casqués, armés de boucliers et de matraques, suivis par une, puis deux autopompes, ont rejoint la dernière ligne des manifestants, pressant le mouvement.

Il faut noter à ce stade que, si la police ne s'était pas avancée à ce moment-là, tout se serait déroulé sans aucun heurt. Ce débordement policier n'avait aucune raison d'être. Et cette pression a provoqué l'ensemble des faits qui suivent.

Sentant la tension monter, un groupe réunissant quelques manifestants et plusieurs organisateurs a tenté de réaliser un cordon pour faire tampon entre les policiers casqués et l'autopompe, d'une part, les manifestants les plus échauffés – certains ont effectivement lancé des pierres ou des mottes de terre - par cette présence inexplicable, d'autre part.

Ce cordon a tenu presque jusqu'au bout. Mais l'autopompe la plus proche a alors envoyé un jet à pleine puissance directement sur deux des organisatrices qui se trouvaient dans le cordon, à moins de deux mètres de distance. Ce jet, qui était le deuxième, cinq minutes après le premier, n'avait aucune raison d'être.

C'est lui qui a provoqué les blessures des deux organisatrices, entraînant pour l'une un séjour à l'hôpital et une incapacité de travail de plus de deux semaines, pour l'autre une incapacité de travail d'une semaine.¹⁸⁴

Depuis le début du **conflit irakien**, différents pacifistes, appelés les *Trainstoppers*, ont voulu symboliquement stopper les convois militaires américains transitant par la Belgique à direction du Golfe persique.

Le dimanche 16 février aux alentours de 21h, 11 personnes soutenues par le *Forum voor Vredesactie* ont bloqué pendant trois heures un train roulant en direction du port d'Anvers. Ce train de marchandises venait d'Allemagne et transportait du matériel militaire de l'armée américaine. Dans le port d'Anvers, ce matériel militaire devait être transféré dans un bateau à destination du Golfe.

A Melsele, près de Beveren, les activistes ont recouvert les signaux lumineux et ont utilisé leurs propres lampes rouges afin de donner un signal d'arrêt au train. Le machiniste a immédiatement arrêté le train.

Deux personnes se sont enchaînées à la locomotive, deux autres au premier wagon et une cinquième s'est attachée au volant d'un camion de l'armée se trouvant sur le train. Ils ont mis leur propre corps en jeu pour bloquer les préparatifs de guerre.

Cette action s'est déroulée de manière non-violente et selon les principes de la désobéissance civile: les activistes ont pris leurs responsabilités pour empêcher que des tanks, des camions, des hélicoptères de combat, des blindés puissent être utilisés dans une nouvelle guerre.

Les onze citoyens sont maintenant poursuivis sur base de l'art. 406 du Codé pénal: entrave méchante à la circulation routière, ferroviaire et fluviale.

Le 1^{er} mars 2003, toujours à Mersele, 150 militants, rassemblés en vue de freiner un convoi militaire américain, sont administrativement privés de liberté(s), au sein même de leur lieu de réunion.

Il apparaît que cette action a été directement et précisément ordonnée par le Ministre de l'Intérieur via une "directive temporaire contraignante » du 22 février 2003.

Selon nos informations, cette directive prévoit :

- la réduction de la liberté de mouvement et de manifester: les manifestations sont interdites dans et à proximité de certaines zones (à Anvers, cette zone est particulièrement étendue);

¹⁸⁴ Sur ces événements, voyez la question parlementaire de Zoé Genot – et la réponse évasive et contradictoire du Ministre de l'Intérieur ; Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Séance du 26/02/2003, compte-rendu intégral provisoire – CRIV 50 COM 1006, question n°B104.

- que les manifestations qui excèdent les limites de l'action symbolique ou ludique ne sont pas autorisées;
- des arrestations administratives et saisies administratives de biens;
- qu'en cas d'infractions pénales, les autorités judiciaires peuvent procéder à des poursuites pénales ou des saisies judiciaires impliquant éventuellement une perquisition;
- des fouilles systématiques et inspection des véhicules à proximité immédiate des points critiques (sont visées les zones à l'intérieur des périmètres de sécurité);
- usage de la contrainte pour protéger les biens placés sous surveillance policière, notamment le matériel militaire américain, la contrainte pouvant impliquer l'usage d'armes à feu;
- que, si les «auteurs de troubles» sont des étrangers, le Service des étrangers sera averti; celui-ci pourra éventuellement décider d'expulser ces «ressortissants de pays étrangers».

Une large partie du texte est ensuite consacrée à la collecte de renseignements.

Il y est indiqué que *«le principe doit être que l'ensemble des autorités et des services concernés échangent toutes les informations qu'ils détiennent et qui sont susceptibles de contribuer à une évaluation exacte et actuelle de la menace. Il s'agit ici des autorités militaires belges, des services de renseignements civils et militaires et des services de police. Les gestionnaires des voies de communication seront également invités à communiquer toutes les informations utiles. Les services veilleront particulièrement à obtenir toutes les informations nécessaires des autorités américaines. Toutes les informations seront transmises à la police fédérale (DGA/DAO) et à la Direction générale du Centre de crise du gouvernement».*

Le texte précise ensuite l'objet des renseignements:

«... Les auteurs de troubles potentiels: les services de renseignement et les services de police intensifient le recueil d'informations sur les groupes (entre autres ceux qui se sont déjà manifestés par le genre d'atteintes à l'ordre public qu'il y a lieu d'empêcher) quant à leurs intentions précises (par exemple achat ou location de matériel particulier indiquant la préparation d'une action)».

Les forces militaires peuvent également être mobilisées, en vertu d'un protocole d'accord signé entre les Ministres de l'Intérieur et de la défense le 31 janvier 2003 :

« Il y a lieu d'engager tous les moyens susceptibles de contribuer à cette «sécurité» : hormis les services de renseignement, la police fédérale et l'armée dans le cadre du protocole du 31.01.03. Les dispositifs à mettre en place devront être proportionnés à la menace... Le cas échéant, des moyens spéciaux pourront être engagés, comme le soutien aérien. Si les moyens de la police fédérale en personnel et en matériel sont insuffisants, elle pourra ponctuellement faire appel à l'armée ».

Dés le début de la crise internationale, le Ministre de l'Intérieur avait publiquement annoncé qu'en cas de conflit, des mesures de sécurités exceptionnelles seraient prises.

Les faits semblent confirmer cette déclaration.

En effet, depuis l'entrée en guerre des forces anglo-américaines, de nombreux rassemblements spontanés ont eu lieu devant l'ambassade des Etats-Unis. Ceux-ci ont été réprimés de manière excessive, entraînant plus d'une centaine d'arrestations administratives, concernant tant des vieilles personnes que des mineurs. Une parlementaire fut même détenue durant plusieurs heures. De nombreux témoignages nous sont parvenus : ils font état de provocations policières inadmissibles et d'un usage sans discernement de la contrainte. Des coups et insultes furent répétés.

Voici le récit des manifestations du 19 au 24 mars 2003, telle qu'il fut établi par une parlementaire ayant assisté à l'ensemble des rassemblements¹⁸⁵ :

- **Jeudi** blocage de la petite ceinture dès la matinée par des écoles secondaires dans la bonne humeur, fin d'après midi des policiers qui annonçaient avant d'autopomper, dispersion vers 22h.
- **Vendredi** arrestation de tous les pacifistes (étudiants artistes, instituteurs,...pacifiques et diversifiés) dansant gentiment à 20h. 600 policiers furent mobilisés. Emmenés au palais de justice, nombreux mineurs dont les parents seront appelés, mélange de tolérance (menottes en plastique peu serrées, résine de cannabis non signalée, etc...) et d'intimidations (insultes, coups, photos par la force), mise en cellules individuelles jusque 2h du matin ou plus tard...
- **Samedi**, manifestation agitée. Présence de nombreux policiers en civils « déguisés » en pacifistes.
- **Dimanche**, les passants ayant un look inadéquat bronzé ou alternatif se voient engagés à se disperser sous peine d'être arrêtés.
- **Lundi**, même les distributeurs de tracts engageant à klaxonner devant l'ambassade se voient menacer d'une arrestation !

Quelques chiffres pour jeudi, vendredi, samedi, dimanche :

- **Pelotons** (1 peloton = 40 policiers) normaux et judiciaires (en civil) :
Jeudi : 5 et 20 policiers en civil / Vendredi : 14 et 1 en civil / Samedi : 11 et 1 en civil / Dimanche : 3 et 20 policiers en civil
- **Arrestations** administratives et judiciaires :
Jeudi : 5 administratives et 4 judiciaires / Vendredi : 144 administratives et 8 judiciaires / Samedi : 40 administratives et 4 judiciaires / Dimanche : 125 administratives et 1 judiciaire
Il nous faut ici rappeler que la liberté de manifester est un droit constitutionnel consacré par l'article 26 de notre Loi fondamentale, ainsi que par de nombreux textes internationaux ratifiés par la Belgique.¹⁸⁶ Or, l'article 1er de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 exige que la police veille et contribue au respect des droits individuels. Cette disposition est sanctionnée par l'article 151 du Code pénal qui incrimine et punit l'atteinte arbitraire aux libertés constitutionnelles commise par des officiers publics.¹⁸⁷

En l'espèce, il semble bien que les corps de police actifs à l'occasion de ces événements n'aient pas respecté les prescrits légaux de la loi sur la fonction de police.

En effet, songeons à l'article 22 de cette loi qui n'autorise la dispersion de manifestants que lorsque ceux-ci se livrent à la « *dévastation* » ou au « *massacre* » ou encore lorsqu'ils portent atteinte à l'intégrité physique des personnes. En aucun cas, ces conditions n'étaient réunies à l'occasion des manifestations précitées.

L'article 26 de cette même loi, quant à lui, n'autorise, dans le cadre de la mission de police administrative, que la pénétration des lieux accessibles au public, des biens immeubles

¹⁸⁵ Sur ces événements, voyez la question parlementaire de Zoé Genot ; Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Séance du 26/03/2003, question n°B397.

¹⁸⁶ Voyez notamment, l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

¹⁸⁷ Il convient de noter que suite à ces agissements de nombreuses personnes ont décidé d'attirer l'Etat belge en justice sur base de cette disposition.

abandonnés, et dans le respect de l'inviolabilité du domicile, des établissements de logement, toutes hypothèses étrangères à l'entrée en force des services de police au sein du local réservé par les pacifistes (pour la manifestation du 1^{er} mars à Mersele).

S'agissant du même incident, il nous faut également rappeler les termes de l'article 31 qui interdit l'arrestation préalable à tout acte rompant l'ordre public, sauf s'il existe des motifs raisonnables de penser que les personnes visées par l'arrestation se préparent à commettre des actes mettant gravement en danger la sécurité publique.

Peut-on raisonnablement soutenir que de retarder symboliquement un convoi militaire, participant de surcroît à une action armée interdite par le droit international, constitue pareille menace... ?

Nous avons vu que ces agissements répressifs impliquaient au mieux le relevé de l'identité, au pire la prise de photographies ou le fait d'être subrepticement filmé.

En ce qui concerne le respect de la vie privée, nous n'ignorons pas que les articles 44/1 et suivants de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoient la collecte de données personnelles, y compris dans le cadre de missions de police administrative.

Cependant, cette collecte doit s'exercer dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Cette dernière loi consacre ainsi différents principes devant régir la collecte de données personnelles, et qui ne semblent pas avoir été respectés par les polices intervenues lors des manifestations relatées ci-dessus.

Nous songeons aux principes de loyauté du traitement, de la proportionnalité des informations collectées, et au principe de la finalité de telles procédures.

Or, il apparaît que les données privées recueillies lors de ces manifestations poursuivaient un but purement exploratoire ; elles ne correspondaient donc pas à une finalité spécifique et proportionnée à l'objectif poursuivi, pas plus qu'elles ne répondaient au critère de « l'intérêt concret », seul pertinent dans ce cadre.

Il est en outre constant que les informations recueillies lors de ces événements relèvent de l'article 6 de la loi relative à la protection de la vie privée, puisqu'elles permettent manifestement de déterminer les opinions politiques des personnes visées.

Au terme du nouvel article 44/1 précité, la collecte de ce type de données par les forces policières doit être organisée par un arrêté royal.

Néanmoins, à ce jour, ce texte n'existe toujours pas. Seule une circulaire, au contenu largement confidentiel, fait office de cadre à ce type de collecte.¹⁸⁸

Or, l'article 44/1 exige que l'arrêté royal d'application soit pris suite à un avis préalable de la Commission pour la protection de la vie privée, qui, semble-t-il, et à défaut d'une preuve contraire, n'a pas été consultée lors de l'élaboration de la circulaire - durablement - provisoire...

Il est indéniable, dès lors, que la carence actuelle du Gouvernement en la matière ne satisfait ni aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ni à l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police.

¹⁸⁸ Directive commune du 14 juin 2002 MFO-3 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur relative à la gestion de l'information de police judiciaire et de police administrative, *M.B.* 18 juin 2002. La circulaire se contente, pour l'essentiel, de renvoyer à des manuels qui sont et demeurent confidentiels.

En vue de garantir l'effectivité de la liberté de manifester, de l'interdiction des mauvais traitements et du respect à la vie privée, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à :

- **prendre toute mesure visant à réprimer les actes illégaux commis par les policiers lors de manifestations, et notamment assurer une issue rapide aux multiples plaintes déposées contre l'Etat belge ces derniers mois ;**
- **éviter les déploiements excessifs de forces de l'ordre durant les manifestations, déploiements qui contribuent à alimenter un climat tendu et qui sont souvent perçus telle une provocation ;**
- **circonscrire légalement le recueil d'informations, et à cette fin, adopter l'arrêté royal prévu par l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police ;**
- **prendre les mesures nécessaires à la destruction immédiates des ces informations une fois l'événement terminé ;**
- **limiter toute mesure privative de liberté aux cas extrêmes de violences caractérisées, et encadrer ce type de mesure de garanties, notamment en termes d'accès à l'avocat et au médecin.**

b) Organes de surveillance sur les services de police

1) Présentation du Comité permanent P et de son Service d'enquête P

a. présentation générale

La loi « organique des services de police et de renseignement » a créé, d'une part, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et, d'autre part, un Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité.¹⁸⁹

*« Le contrôle porte en particulier sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité, d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignements et de sécurité. »*¹⁹⁰

Ses articles 9 à 15 définissent les missions du Comité P :

Celui-ci enquête sur les activités et les méthodes des services de police, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres des services de police, à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative.

Pour ce faire, les services de police doivent transmettre d'initiative au Comité P les règlements et directives internes, ainsi que tous les documents réglant le comportement des membres de ces services.

Le Comité P et son Service d'enquête des services de police (service d'enquêtes P) ont le droit de se faire communiquer tous les textes qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Le Comité P remet au ministre compétent ou à l'autorité compétente, selon le cas, ainsi qu'à la Chambre des Représentants, un rapport relatif à chaque enquête.

Ce rapport est confidentiel jusqu'à sa communication à la Chambre des Représentants. Les ministres compétents ou les autorités compétentes informent dans un délai raisonnable le Comité permanent P de la suite qu'ils réservent à ses conclusions.

Si le Comité P connaît des plaintes et dénonciations qui lui sont adressées par les particuliers, en vertu de l'article 10, il peut néanmoins décider de ne pas donner y suite lorsqu'elles sont « manifestement non fondées ». Il peut déléguer ce pouvoir au chef du Service d'enquêtes des services de police.

La décision est motivée. Elle est notifiée à la partie qui a déposé la plainte ou fait la dénonciation.

D'autre part, si une plainte ou dénonciation est traitée simultanément par l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale (infra) et par le Service d'Enquêtes P, et que la personne qui a déposé la plainte ou fait la dénonciation n'a pas sollicité expressément l'intervention du Comité P, il peut décider de ne pas donner suite à cette plainte ou à cette dénonciation.

¹⁸⁹ Loi du 18 juillet 1991 « organique du contrôle des services de police et de renseignements », *M.B.*, 26 juillet 1991, modifiée par la loi du 1^{er} avril 1999, *M.B.*, 3 avril 1999

¹⁹⁰ Art 1^{er} de la loi 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

Le Comité P fait, annuellement, rapport à la Chambre des Représentants et au Sénat, mais également lorsque la Chambre des Représentants ou le Sénat lui ont confié une enquête; ou encore lorsqu'au terme d'un délai qu'il estime raisonnable, il constate qu'aucune suite n'a été réservée à ses conclusions, ou que les mesures prises sont inappropriées ou insuffisantes.

Par le biais du suivi des enquêtes et des rapports du Comité P, la Chambre des Représentants et le Sénat surveillent le respect par les personnes placées sous le contrôle du Comité P des dispositions en vigueur en Belgique.

Lors d'une rencontre organisée, au mois de février 2003, par le Comité P et les représentants de différentes ONG exerçant un travail de vigilance du respect par les membres des forces de l'ordre des droits fondamentaux des personnes, le Comité P a rappelé que sa fonction consistait, principalement, à veiller au respect des droits fondamentaux et des libertés des citoyens, et à coordonner le travail des différents services de police.

Il a été souligné à cette occasion que le Comité P, organe dépendant du Parlement, est le seul organe externe de contrôle des services de police.

Il exerce un travail de suivi des plaintes et des dénonciations individuelles, et mène des enquêtes relatives à des problématiques récurrentes.

Cette fonction de contrôle s'exerce non seulement sur les services de police généraux, mais également sur les services relevant d'autorités publiques et d'organisme d'intérêt public dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, ainsi que sur les personnes qui ont qualité à titre individuel pour rechercher et constater les infractions.

Il exerce également cette fonction de contrôle à l'égard de personnes privées qui exercent abusivement des missions relevant de la fonction de police.

Le Comité P n'est par contre pas compétent pour les services relevant d'autorités publiques et exerçant des activités de police, bien que ne disposant pas de cette compétence.

Dans son rapport relatif à l'année 2001, le Comité P relève que « *la société actuelle est marquée par une certaine tendance à privatiser non seulement les tâches de sécurité mais aussi les missions de police. Les administrations publiques se mettent également à confier à des institutions privées ou semi-privées des tâches relevant de la fonction de police telles que le contrôle du stationnement.* »¹⁹¹

Ces institutions privées ou semi-privées exercent ces missions sans aucun contrôle de la part des autorités, sauf si un délit est ensuite constaté.

Aucune surveillance systématique permettant d'éviter tout acte de torture ou traitement inhumain ou dégradant n'est donc exercée à leur égard.

Il est essentiel que la surveillance exercée à l'égard des personnes et des services chargés de missions de police soit systématique, et non uniquement à la suite de plaintes et dénonciations individuelles.

L'augmentation de la privatisation des missions de police est particulièrement préoccupante. Un contrôle systématique par un organe externe du travail de ces institutions privées ou semi-privées doit rapidement être organisé.

¹⁹¹ Chambre des Représentants et du Sénat, 26 septembre 2002, rapport d'activités 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, p.225 et suiv.

b. Services d'enquêtes des services de police

Les articles 16 à 23 de la loi organique de contrôle des services de police et de renseignement définissent les missions du Service d'enquêtes des services de police (Service d'enquêtes P).

Le Service d'enquêtes P contrôle, par des enquêtes, le fonctionnement des services de police.

Il examine les plaintes et dénonciations des particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de police.

D'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction compétent, il effectue également, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police.

Le chef de ce service est chargé des relations avec le Comité P, dont il reçoit les missions et auquel il transmet les rapports.

Il est en outre en charge des relations avec les autorités judiciaires, dont il reçoit les réquisitions, et auxquelles il transmet les procès-verbaux lorsqu'il constate un crime ou un délit commis par un agent des services de police.

Les membres du Service d'enquêtes P ont en effet la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur militaire.

De plus, lorsqu'un membre du Service d'enquêtes P constate, à l'occasion d'une enquête, des faits qui pourraient constituer une faute disciplinaire, il est en donné immédiatement connaissance à l'autorité disciplinaire.

Le chef du Service d'enquêtes transmet un rapport au Comité P à la fin de chaque mission d'enquête.

Le chef et les deux chefs adjoints du Service d'enquêtes P sont nommés par le Comité P pour un terme de cinq ans, renouvelable deux fois.

Ils conservent leurs droits à la promotion et à l'avancement dans leur affectation d'origine, - magistrats, membres d'un service de police ou fonctionnaires ayant une expérience dans des fonctions en rapport avec les services de police -.

C'est également le Comité P qui prend la décision de les révoquer.

Les membres du Service d'enquête P sont également nommés et révoqués par le Comité P. Ils sont, pour moitié au moins, détachés d'un service de police ou d'une administration, dans laquelle ils ont acquis une expérience d'au moins cinq ans dans des fonctions en rapport avec les activités des services de police.

Ils conservent dans le service ou dans l'administration dont ils sont détachés leurs droits à la promotion et à l'avancement de traitement.

Nous verrons plus bas, à propos de l'article 12, que ce principe de « détachement » temporaire de la fonction d'origine, lorsqu'il s'agit d'un service de police, jette le doute quant à la réelle indépendance de ces membres du Service d'enquête P, surtout à la veille d'un retour ...

2) Présentation de l'Inspection générale

L'Inspection générale a été créée par la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux »¹⁹².

Elle ne fait pas partie des services de police; elle est autonome et externe aux polices locale et fédérale, et placée sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice.

La mission de ce service est de gérer et d'appliquer les politiques de ces ministres en matière de sécurité et de police¹⁹³.

L'Inspection générale est placée sous la direction d'un inspecteur général, et composée de fonctionnaires de police appartenant à la police fédérale et à la police locale.

Ses compétences portent sur le fonctionnement de la police locale et de la police fédérale, et « *plus particulièrement sur l'exécution des ordres, instructions et directives internes, et celui des autorités de police administrative ou judiciaire compétentes.* »¹⁹⁴

Seuls les ministres de la Justice et de l'Intérieur peuvent lui adresser des ordres. Les autres autorités, à savoir les autorités judiciaires et administratives, - c'est-à-dire les bourgmestres, les gouverneurs de provinces, les procureurs généraux, le procureur fédéral, les procureurs du Roi et du conseil fédéral de la police - , ne peuvent que lui adresser des demandes.

Les particuliers peuvent adresser des plaintes et dénonciations à l'Inspection générale, qui les communiquera aux autorités judiciaires s'ils concernent des faits de nature pénale.

Si l'Inspection générale constate des faits devant donner lieu à une procédure disciplinaire, il en est donné connaissance à l'autorité disciplinaire compétente.

L'Inspection générale a en outre une compétence de médiation, lorsque les faits qui lui sont soumis ne constituent pas une infraction.

En vertu de l'article 14 bis de la loi du 18 juillet 1991, le Comité P enquête également sur les activités et les méthodes de l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale.

L'Inspection générale adresse d'office au Comité P une copie des plaintes et des dénonciations qu'elle a reçues concernant les services de police, et l'informe des contrôles effectués.

Si un contrôle est demandé par un Ministre compétent, son accord est requis avant toute communication.

Les autorités disciplinaires compétentes informent mensuellement de manière complète le Comité P des mesures disciplinaires et des mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un agent.

Il convient de souligner ici que l'Inspection générale relève tant du contrôle interne qu'externe.

Une fonction de médiation est ainsi confiée à un organe qui ne dispose pas des qualités d'indépendance nécessaires au bon accomplissement de ses missions.

¹⁹² M.B. 5 janvier 1999.

¹⁹³ G. BOURDOUX et Ch DE VALKENEER, *La réforme des polices, Commentaire de la loi du 7 décembre 1998*, in les dossiers du Journal des Tribunaux, Ed LARCIER, 2001, Bruxelles, pp. 95 et suiv.

¹⁹⁴ G. BOURDOUX et Ch DE VALKENEER, *ibid.*, p. 98

3) Autorités hiérarchiques

a. services de contrôle interne

Présentation générale

A côté de l'Inspection générale, la loi sur la police intégrée n'empêche pas la mise en place de services de contrôle « internes » au sein des corps de police.

Au sein de chaque corps de police, des autorités hiérarchiques contrôlent le travail policier et procèdent à l'évaluation du service.

Cette fonction est exercée, d'abord, par ceux dirigeant le corps de police ou le service. Il s'agit, pour la police fédérale, du commissaire général, des directeurs généraux et, pour la police locale, des chefs de corps. A côté de ceux ayant une fonction de direction, chaque agent qui a une fonction dirigeante a autorité et surveille celui placé sous son autorité.

Peu de textes réglementent le contrôle interne.

Une circulaire a été adressée, en 1994, aux polices communales afin d'inciter les autorités locales et les chefs de corps à mettre sur pied un service de contrôle interne. Ce contrôle ne s'exerce pas à l'égard des cadres dirigeants. Un tel contrôle interne n'a par contre pas été organisé au sein de la police fédérale ¹⁹⁵.

C'est la loi « portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police » qui régleme actuellement les transgressions disciplinaires, les sanctions qui peuvent être appliquées de même que les autorités disciplinaires compétentes ¹⁹⁶. Nous reviendrons sur le contenu de cette loi. Notons déjà que son entrée en vigueur ayant été retardée, un vide juridique a persisté à ce niveau pendant très longtemps.

Les services de contrôle interne son tenus de transmettre au Comité P les informations dont ils disposent à propos des sanctions disciplinaires et mesures d'ordre prononcées à l'encontre d'un membre d'un service de police ¹⁹⁷.

¹⁹⁵ S. SMEETS et C. TANGHE, « Le Contrôle sur la police », publié dans Reader de la police en Belgique, 2002

¹⁹⁶ Loi du 13 mai 1999 « portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police », *M.B.*, 16 juin 1999

¹⁹⁷ BOURDOUX G. et DE VALKENEER C., *La réforme des services de police*, op.cit., p.99

Autorités disciplinaires

La loi du 13 mai 1999 « portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police » régleme actuellement les transgressions disciplinaires, les sanctions qui peuvent être appliquées de même que les autorités disciplinaires.

La loi distingue, parmi les autorités disciplinaires, les autorités disciplinaires ordinaires des autorités disciplinaires supérieures.

L'autorité disciplinaire ordinaire peut infliger les sanctions disciplinaires légères, tandis que l'autorité disciplinaire supérieure peut infliger les sanctions disciplinaires légères et lourdes.

L'autorité disciplinaire ordinaire est, en ce qui concerne les membres du personnel de la police locale, le chef de corps, sauf en ce qui concerne les membres du cadre des officiers, le chef de corps et les membres du personnel de niveau supérieur, où l'autorité disciplinaire ordinaire est le bourgmestre ou, selon le cas, le collège de police.

En ce qui concerne les membres du personnel de la police fédérale, l'autorité disciplinaire ordinaire est le chef de service; par contre, pour les membres des cadres de base et moyen et les membres du personnel d'un niveau autre que le niveau 1, c'est le directeur général pour les membres du cadre des officiers et les membres du personnel de niveau 1 et, enfin, à l'égard des directeurs généraux et du commissaire général, l'autorité disciplinaire ordinaire ressort de la compétence des ministres de l'Intérieur et de la Justice, agissant conjointement à cet effet.

L'autorité disciplinaire supérieure est, en ce qui concerne les membres du personnel de la police locale, le bourgmestre, ou, selon le cas, le collège de police.

Pour certains officiers, le bourgmestre ou le collège de police peuvent décider, à chaque stade de la procédure, de se dessaisir de l'affaire au profit du ministre de l'Intérieur. Cependant, pour les officiers supérieurs et le chef de corps, l'autorité disciplinaire supérieure est le ministre de l'Intérieur.

En ce qui concerne les membres de la police fédérale, cette autorité est exercée par le directeur général, sauf pour les membres du cadre des officiers et les membres du personnel de niveau 1, qui son placés sous l'autorité du le ministre de l'Intérieur; et, enfin, pour les directeurs généraux et le commissaire général, il s'agit des ministres de l'Intérieur et de la Justice, agissant conjointement à cet effet ¹⁹⁸.

Dans son rapport relatif à l'année 2001, le Comité P rappelle que l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 1999 a été postposée ¹⁹⁹.

Un vide juridique existait donc en ce qui concerne les procédures disciplinaires en cours au 1^{er} janvier 2001.

¹⁹⁸ art 17 à 24 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police

¹⁹⁹ Rapport 2001 du Comité P, pp. 497 et suiv.

Ce vide juridique a été étendu aux faits disciplinaires porté à la connaissance de l'autorité à partir du 1^{er} janvier 2001.

Le Comité P relève que cette absence de base disciplinaire légale a joué un rôle en ce qui concerne l'application de la discipline en 2001 et 2002 :

« Ainsi, on a régulièrement fermé les yeux sur de manquements ou abus devant normalement être traités selon le régime disciplinaire interne. »

Il est en outre mentionné, dans ce même rapport, que l'orientation du régime disciplinaire « montre que l'organisation policière n'exerce qu'une fonction de surveillance ou de contrôle limitée sur certaines valeurs qu'elle impose à ses membres.

Ainsi, les valeurs de sauvegarde des droits fondamentaux et de l'intégrité dans le cadre de l'exécution du rôle policier au sein de l'organisation sont loin d'être au centre de l'attention de l'organisation policière.

On n'applique bien souvent les sanctions disciplinaires qu'en cas d'infractions qualifiées de pénales ou,..., pour les infractions « connues » à l'intégrité commise sur la base de la qualité et des compétences de police - les abus - tandis que les atteintes à ce que nous qualifions d'intégrité ne fixent pas de limites pour la police²⁰⁰.»

²⁰⁰ c'est nous qui soulignons, Rapport 2001 du Comité P, pp.502-503.

b. présentation particulière : les bourgmestres comme autorité disciplinaire

En vertu de l'article 5 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, pour l'exercice des missions de police administrative, les services de police sont soumis aux autorités administratives dont ils relèvent, conformément à la loi.

Sans préjudice des compétences propres des Cours d'appel, des procureurs généraux près les Cours d'appel, de l'Auditeur général près la Cour militaire, (du procureur fédéral, des juge d'instruction,) des procureurs du Roi, des auditeurs militaires et des auditeurs du travail, les services de police sont placés, pour l'exécution des missions de police judiciaire, sous l'autorité du ministre de la Justice, qui peut leur donner les directives générales nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

Lesdites directives générales du ministre de la Justice sont communiquées pour information aux bourgmestres, si elles ont une influence directe sur l'organisation de la police (locale).

Dans le cadre de ses missions de police administrative, la police fédérale est placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, et la police locale sous celle du bourgmestre.

Pour le personnel de la police communale, le régime disciplinaire existe depuis 1991. Dès avant 1991, la loi du 11 février 1986 sur la police communale constituait la base d'un régime disciplinaire formel.

Dans son rapport relatif à l'année 2001, le Comité P constate que l'instauration d'un régime disciplinaire formel n'a pas empêché les communes de conserver des méthodes informelles. *« Même le bourgmestre avait de bonnes raisons de se passer du régime formel, comme son ancrage socio-politique dans sa commune et ses relations avec le personnel policier...ou encore la fausse idée que l'on se faisait du recours au régime disciplinaire par rapport à la procédure pénale. »*

Ainsi, lorsque l'enquête judiciaire donnait lieu à un classement sans suite ou à un non-lieu, on estimait que les faits devaient être sans gravité, et qu'il n'y avait donc pas lieu d'entreprendre de démarches sur le plan disciplinaire ...

Nous mentionnerons sous l'article 12 le peu de condamnations pénales prononcées à l'encontre de policiers.

En conséquence, le nombre de sanctions disciplinaires a donc été relativement réduit.²⁰¹

La loi du 13 mai 1999 vise à remédier à ces difficultés, mais son entrée en vigueur est récente, et nous avons vu combien son effectivité nécessite un changement d'orientation dans l'application du régime disciplinaire.

²⁰¹ Rapport 2001 Comité P, p. 473

c. présentation particulière : la magistrature debout comme autorité disciplinaire

Pour leurs missions de police judiciaire, les policiers sont sous l'autorité du procureur du Roi, du juge d'instruction, du procureur général, du procureur fédéral et du ministre de la Justice.
« *Le procureur fédéral assure un contrôle du fonctionnement général et particulier de la police fédérale et de la loi sur la police intégrée.* »²⁰²

Dans son rapport relatif à l'année 2001, le Comité P souligne qu'il n'a reçu aucune donnée relative à l'application du régime disciplinaire à la police judiciaire, alors qu'il s'agit d'une obligation (supra, présentation du Comité P)²⁰³.

Il précise en outre que « *jamais, il n'a été recouru aux articles 279 et suiv. du code d'Instruction criminelle*²⁰⁴ pour les actes et comportements dans l'exercice des compétences de police judiciaire. »²⁰⁵

d. relations entre le Comité P et le Parquet

En vertu de l'article 14 § 1 de la loi du 18 juillet 1991 « organique de services de police », « *le procureur général et l'auditeur général adressent d'office au président du Comité permanent P copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police.* »

Dans son rapport relatif à l'année 2001, le Comité P relève qu'il ne dispose cependant pas de la totalité des données des cinq dernières années.

Ce n'est pas d'office, comme le prévoit l'article 14 §1 de la loi du 18 juillet 1991, que ces données sont communiquées mais « à la suite de demandes adressées aux différents parquets ».

Le Comité P en déduit qu'il ne dispose pas de toutes les données chiffrées qui permettraient de donner un aperçu de la façon dont se déroulent les poursuites judiciaires.

En outre, en ce qui concerne les dossiers communiqués, le Comité P ne reçoit pas toujours des données exhaustives nécessaires à l'exercice de son contrôle²⁰⁶.

Dans ce même rapport, le Comité P fait état d'une réunion tenue avec le collège des procureurs généraux le 28 mars 2001, au cours de laquelle a été traitée la problématique de l'obligation de transmission par le ministère public d'informations relatives aux poursuites et aux condamnations de fonctionnaires de police, ainsi que de copie des dossiers judiciaires.

²⁰² S. SMEETS et C. TANGHE, « Le Contrôle sur la police », publié dans Reader de la police en Belgique, 2002.

²⁰³ Rapport 2001 du Comité P, p. 497

²⁰⁴ Art.279 CIC « *Tous les officiers de police judiciaire sont soumis à la surveillance, sous la distinction établie par la loi, du procureur général près la cour d'appel ou du procureur fédéral.* »

²⁰⁵ Rapport 2001 du Comité P, point 14.5.3, p. 93

²⁰⁶ Rapport 2001 du Comité P, pp. 431 et suiv.

4) Observations finales

Dans son rapport d'activités relatif à l'année 2001²⁰⁷, le Comité P précise qu'en vertu du rôle essentiel qui incombe à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, aux services de contrôle interne de la police fédérale ainsi qu'à ceux des polices locales, il a examiné le fonctionnement de ces services et, plus particulièrement, la manière dont sont traitées les plaintes et dénonciations qui leur sont transmises.

Le rapport relève que ce contrôle a mis en évidence des carences récurrentes, carences qui avaient déjà été constatées l'année précédente.

Parmi celles-ci, sont cités :

- le manque de rigueur dans le traitement des enquêtes,
- la tendance à minimiser, à excuser, voire à justifier les faits reprochés aux policiers,
- l'absence d'interpellations des fonctionnaires mis en cause, la réticence à ouvrir des dossiers disciplinaires,
- la difficulté à reconnaître ses erreurs,
- la tendance à n'effectuer qu'une brève enquête ne mettant pas en évidence de dysfonctionnements.

Ces divers aspects seront développés dans le cadre de l'analyse de l'article 12.

Cependant, le Comité P relève une conséquence de ces dysfonctionnements : « *cette manière d'agir entraîne une démotivation dans le chef des policiers accomplissant correctement leurs devoirs.* ²⁰⁸ »

Ces carences, de même que leur caractère récurrent, entraînent par conséquent des lacunes en matière de prévention des traitements inhumains et dégradants, dans la mesure où ils alimentent le sentiment d'impunité que peuvent certains policiers.

L'orientation dans l'application du régime disciplinaire doit être remise en cause, afin que les valeurs de sauvegarde des droits fondamentaux soient au cœur de l'attention de l'organisation policière.

La prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants exige une objectivité accrue dans le traitement des enquêtes menées par les différentes autorités de contrôle, tant internes qu'externes.

Une amélioration de l'objectivité passe par une indépendance plus importante des membres de ces services de contrôle.

²⁰⁷ Chambre des Représentants et Sénat de Belgique, 26 sept 2002, Rapport d'activités 2001 du Comité Permanent de contrôle des services de police Doc 50 2041/001 (Chambre) ; 2/1277/1(Sénat) , p69 et suiv.

²⁰⁸ Chambre des Représentants de Belgique, op.cit., p.69-70.

2. Article 11 : Etablissements Pénitentiaires

Introduction

« Qui aujourd'hui peut prétendre avoir une connaissance complète de ce monde à part, régi par une multitude de circulaires, de règlements et de décisions arbitraires ? Qui aujourd'hui serait capable d'expliquer précisément le fonctionnement de nos prisons, la vie qui s'y déroule, les droits et devoirs de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, y habitent ? Personne, à commencer par les premiers concernés : les détenus. Et, dans des sociétés qui ont érigé la liberté individuelle comme valeur absolue, une telle ignorance, une telle opacité des lieux ou l'on en est privé, est tout simplement inacceptable. »²⁰⁹

De cette jungle qui caractérise le système pénitentiaire belge et consacre le règne l'insécurité juridique des personnes détenues au sein de ses prisons, nous soulignerons ici les éléments qui relèvent, de la manière la plus criante, du domaine des traitements inhumains ou dégradants, avant de présenter le projet de loi dit « Dupont » qui remédierait à certaines situations, mais dont l'urgence ne semble néanmoins pas prise en considération.

En Belgique, les établissements pénitentiaires, actuellement au nombre de 32, relèvent de la compétence du ministère de la Justice.

La constructions d'autres prisons est également prévue.

Les établissements pénitentiaires se répartissent en deux groupes :

- les **maisons d'arrêt**, qui accueillent les personnes incarcérées en application de la loi sur la détention préventive²¹⁰ ;
- les **établissements pour peines**, qui accueillent les personnes condamnées à exécuter une peine privative de liberté. Ils peuvent être ouverts, semi-ouverts ou fermés²¹¹.

Cette distinction tend cependant à s'estomper en raison notamment de la surpopulation persistante.

Dans plusieurs maisons d'arrêt, des sections pour condamnés ont été créées en raison de cette surpopulation pénitentiaire.

D'autre part, certains établissements font vocation d'être à la fois maison d'arrêt et établissement pour peine.

²⁰⁹ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 5

²¹⁰ loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.*, 14 août 1990

²¹¹ arrêté royal du 21 mai 1965

a) Situation générale actuelle

- Surpopulation des établissements pénitentiaires

I. Recommandations internationales et européennes

Les Nations Unies constatent que les lieux de détention sont surpeuplés, au point qu'il devient parfois impossible de continuer à assurer même l'entretien et le nettoyage des installations. Le surpeuplement contribue à créer des mauvaises conditions de détention : les lieux de détention les plus anciens et mal entretenus sont ceux qui ont généralement le moins de places pour les personnes qui y sont détenues. Dans plusieurs pays d'Europe, des cellules destinées à accueillir un détenu sont généralement occupées par deux ou trois personnes.

« En raison du surpeuplement, le personnel doit passer plus de temps pour fouiller les détenus, ce qui réduit la faculté de permettre aux détenus de faire des exercices, d'occuper un emploi ou de recevoir des visites de l'extérieur. A la suite de cette situation, les détenus sont généralement confinés dans leurs cellules pendant 23 heures par jour et ne sont autorisés à en sortir « pour marcher dans la cour » qu'une fois par jour.

Le surpeuplement n'est pas essentiellement dû au nombre absolu de détenus, mais plutôt à la durée moyenne d'incarcération de chaque détenu. Une étude détaillée sur le surpeuplement des lieux où sont placées les personnes en détention provisoire a montré qu'une diminution légère de la durée moyenne de détention contribuerait sensiblement à réduire le surpeuplement dans les prisons. »²¹²

²¹² « les droits de l'Homme et la détention provisoire, manuel de normes internationales en matière de détention provisoire », série de formation professionnelle n° 3, Centre pour les droits de l'Homme, service de la prévention du crime et de la justice pénale, Nations Unies, p. 4 et 5, n° 21 à 24.

A propos de la détention provisoire et de sa durée, y est également rappelé l'article 9§3 du PIDCP, les principes 36.2, 38 et 39 de l' « Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement » (Résolution 43/173 de l'Assemblée générale du 9 décembre 1988), les règles 3.4 et 5, 5.1 et 6.2 et 3 des « Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Résolution 45/110 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1990) et du principe directeur 18 des « Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet » (Rapport du 8^e Congrès). La jurisprudence du Comité des droits de l'Homme relative à la détention provisoire est abondante. Il en ressort principalement que « *La détention provisoire ne devrait être ordonnée que lorsque le prévenu est légitimement soupçonné d'avoir commis l'infraction dont il est accusé et s'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il risque de prendre la fuite, d'entraver le cours de la justice ou de commettre une infraction grave* » (voir également recommandation R(80) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant la détention provisoire, 27 juin 1980) et que « *Les Etats devraient fixer une durée maximale à la détention provisoire* » dont le dépassement entraînerait la mise en liberté ; durée maximale en rapport avec celle de la peine de prison encourue. (Manuel, *op. cit.*, pp. 17 à 21 et plus particulièrement les directives pratiques, p. 21, n° 90 et 91).

Voir également les articles 5.3 et 6 1de la CEDH et son application : en Belgique, le dépassement du « délai raisonnable » relève uniquement d'une appréciation de fait ; le retard doit être « anormal et injustifié ». (*Droit de la procédure pénale* », BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., Brugge, éd. La Charte, 1999, pp. 482 à 484 ; Cour eur. DH, 12 décembre 1991, *rev. trim. D.H.*, 1993, p. 537 et note ; Cass., 18 décembre 1991, *Rev. dr. pén. crim.*, 1992, p. 665 ; Cass., 14 mars 1990, *Bull.*, 1990, p. 825)

Le 30 septembre 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la recommandation N° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale²¹³.

Pour sa part, le C.P.T. relève d'une manière générale, à propos du surpeuplement, que « *Tous les services et activités à l'intérieur d'une prison seront touchés si elle doit prendre en charge plus de prisonniers que le nombre pour lequel elle est prévue. La qualité générale de la vie dans l'établissement s'en ressentira, et peut-être dans une mesure significative. De plus, le degré de surpeuplement d'une prison, ou dans une partie de celle-ci, peut être tel qu'il constitue, à lui seul, un traitement inhumain ou dégradant.* »

Le C.P.T. précise que la surpopulation signifie espaces restreints, insalubres et absence d'intimité, activités limitées car la demande dépasse le personnel et les infrastructures disponibles, services de santé surchargés, tension accrue et violence ; ces effets néfastes conduisent à des conditions de détention inhumaines et dégradantes.

Ensuite, « *le C.P.T. est loin d'être convaincu que l'accroissement des capacités d'accueil constituera à lui seul une solution durable.* Il constate en effet que si plusieurs Etats européens ont lancé des programmes de construction de nouveaux établissements, ils ont découvert ensuite que leur population carcérale a augmenté de concert. De plus, les pays qui ont limité l'emprisonnement ont maintenu la population carcérale à un niveau raisonnable.

Enfin, il souligne que « *le fait qu'un Etat incarcère un si grand nombre de ses citoyens ne peut s'expliquer de manière convainquante par un taux de criminalité élevé ; l'attitude générale des membres des services chargés de l'application des lois et des autorités judiciaires en doit, en partie, être responsable. ... Il faut, plutôt, revoir les législations et pratiques en vigueur en matière de détention provisoire et de prononcé des peines, ainsi que l'éventail des sanctions non privatives de liberté disponibles.* »²¹⁴

II. Situation

En ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, le Comité des droits de l'Homme l'a invitée, en 1998, à revoir sa pratique de mise en liberté sous caution, et l'enjoint d'encourager les peines de substitution, notamment les travaux d'intérêt général eu égard à leur fonction de réhabilitation, dont des programmes doivent être mis au point.

Il se dit en outre préoccupé par la longueur de la détention préventive, et demande encore une supervision cohérente de la libération conditionnelle et des travaux d'intérêt général²¹⁵.

Pour sa part, lors de ses deux premières visites en Belgique, le C.P.T. s'est fortement inquiété du surpeuplement carcéral qui y sévit.

Après l'examen des réponses du Gouvernement relatives aux mesures envisagées afin d'y pallier (accroissement du parc pénitentiaire et mesures alternatives à l'emprisonnement), le

²¹³ voir également la Recommandation 1257 (1995) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

²¹⁴ 2^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (92) 3*, n° 46, 7^e Rapport général, *CPT/Inf (97) 10*, n° 12 à 15, et 11^e Rapport général, *CPT/Inf (2001) 16*, point 28, repris in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux ..., *op. cit.*, pp. 17, 21 et 24

²¹⁵ Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 64^e session, 19/11/98, points 16 à 19

C.P.T. a recommandé aux autorités belges de « *poursuivre et intensifier leurs efforts destinés à mettre en œuvre l'ensemble des mesures existantes et envisagées* ». ²¹⁶

Suite à sa dernière visite, le CPT « *a pris acte de diverses mesures prises récemment par les autorités belges pour lutter contre la surpopulation pénitentiaire, notamment l'ouverture, le 1^{er} juin 2002, d'une nouvelle prison de 420 places à Ittre, l'utilisation croissante du bracelet électronique (actuellement 300 détenus), ainsi que l'optimisation de la capacité pénitentiaire (« loi des quotas », qui permettrait aux chefs d'établissements de refuser des incarcérations lorsqu'un quota prédéfini de places sera atteint). ...*

Il recommande que les autorités belges développent un plan global, précis et chiffré, d'évolution de la population pénitentiaire en Belgique dans les cinq années à venir, faisant apparaître les différentes mesures envisagées pour juguler la surpopulation pénitentiaire et leur répercussion chiffrée estimée. »²¹⁷

En Belgique, la procédure pénale prévoit les possibilités de transaction ²¹⁸ et médiation ²¹⁹ à l'initiative du ministère public, tandis que des libérations sous caution ou sous conditions permettent au juge d'instruction d'éviter plus particulièrement la détention préventive ²²⁰.

Les juridictions de jugement peuvent, quant à elles, assortir une condamnation d'un sursis, d'une suspension ou probation ²²¹.

Enfin, l'exécution de peines peut faire l'objet de libérations anticipées, notamment la libération conditionnelle (infra) ²²² tandis que la grâce, collective ou individuelle, peut également intervenir ²²³.

Néanmoins, en 2000, on dénombrait 8.625 détenus (hommes et femmes) pour une capacité carcérale de 6.822 places. Moins élevé en 2001 (8.319 pour 6.890 places), le nombre de détenus reste cependant supérieur à celui de 1998 (7.863). En 2002, on dénombrait une moyenne de 9.139 détenus pour une capacité de 7.866 places : on peut donc dire que **la population pénitentiaire est en augmentation.**

La population carcérale n'a en fait cessé d'augmenter depuis la fin des années 80, et en particulier au cours de ces trois dernières années (augmentation annuelle d'environ 8%).

Les condamnés à des peines privatives de liberté de longue durée, à savoir les peines de plus de 5 ans, représentent à l'heure actuelle presque la moitié des condamnés.

Le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires est de 127%.

Dans certains établissements, il atteint 150 voire 160%.

Il en résulte par exemple qu'une maison d'arrêt a une population composée pour moitié de condamnés.

Nous ²²⁴ constatons que cette **surpopulation est causée par** l'augmentation des détentions préventives, mais aussi de la multiplication des longues peines, du blocage des libérations conditionnelles et du refus systématique des grâces ministérielles.

²¹⁶ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 82 à 85

²¹⁷ rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §71

²¹⁸ article 216 bis du Code d'instruction criminelle

²¹⁹ article 216 ter du Code d'instruction criminelle

²²⁰ articles 35 à 38 de la loi sur la détention préventive

²²¹ loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 17 juillet 1964 et 24 juillet 1964

²²² loi des 5 et 18 mars 1998 relatives à la libération conditionnelle, *M.B.*, 2 avril 1998

²²³ article 110 de la Constitution

²²⁴ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 8, 30, 47 et 49

On peut également noter une tendance des juges de prononcer des peines en tenant compte de la possibilité d'être libéré sous condition avant terme alors que cette libération n'est plus aussi évidente qu'avant (et qu'en outre certaines commissions de libération conditionnelles sont plus sévères que d'autres).

D'autre part, **la surpopulation a pour effet** toute une série de graves problèmes.

Tout d'abord, les cellules contiennent souvent plus de détenus que leur capacité initiale ²²⁵, ce qui est très grave lorsque les détenus restent en cellule 23 heures sur 24 ; prévenus et condamnés peuvent être mélangés ou, à tout le moins, des sections pour condamnés aménagées au sein des maisons d'arrêt ²²⁶.

Ensuite, cette surpopulation a en outre des conséquences sur la santé des détenus (tuberculose, hépatite, sida ...) ainsi que l'infrastructure, qui se répercute par exemple sur l'hygiène (accès aux douches, toilettes, ...) ou sur l'alimentation (préparation des repas). Elle provoque également un stress psychologique intense chez les détenus, des tensions entre détenus et entre ces derniers et le personnel pénitentiaire.

Enfin, le phénomène de surpopulation touche tous les aspects de la gestion des établissements :

- suppression de la classification des détenus et donc abandon, dans beaucoup de cas, du critère de rapprochement familial ²²⁷ ;
- mesures de sécurité particulières à l'égard des détenus considérés comme dangereux, avec répercussion de ces mesures sur les régimes d'autres groupes de détenus ;
- fréquentes mutations et transfèrements ²²⁸ ;

²²⁵ En maison d'arrêt (prévenus), le principe devrait être l'emprisonnement individuel de nuit comme de jour (voir notamment la règle 86 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op. cit.* ; règle 94 de la Recommandation N°R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes), non suivi en raison de la surpopulation. En établissement pour peine (condamnés), l'isolement de nuit est la règle (voir notamment les règles 9.1 des « Règles minima ... » et 14.1 de la Recommandation N°R(87)3, *op. cit.*) , non respectée pour cause de surpopulation. Dans la pratique, il n'est pas rare de voir trois détenus vivre dans une cellule de 9 m². (Le Guide du Prisonnier., *op. cit.*, pp. 17 et 83)

²²⁶ *ibid.*, p. 16 ; voir l'article 10, 2. a) du PIDCP qui prévoit que « *les prévenus sont, sauf circonstance exceptionnelle, séparés des condamnés ...* » et l'Observation générale n° 9 du Comité des droits de l'Homme à son propos, points 2 et 4 ; voir également le principe 8 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque d'emprisonnement, *op. cit.* « *les personnes détenues sont soumises à un régime approprié à leur condition de personnes non condamnées. Elles sont donc, chaque fois que possible, séparées des personnes condamnées.* »

²²⁷ « *La classification des détenus repose sur un mythe car les détenus sont classés selon les possibilités d'hébergement. ... En principe, les critères d'affectation sont multiples : la durée de l'emprisonnement et sa nature, les antécédents, la personnalité du détenu, son âge, son sexe, sa santé mentale et physique. L'administration pénitentiaire désire s'appuyer sur une politique d'orientation et d'affectation qui individualise le traitement pénitentiaire. Dans la pratique, à cause de la surpopulation en prison, les critères d'affectation ne sont pas toujours respectés.* » (Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 190 et 191)

²²⁸ Notons **à propos des transferts** que le CPT considère que « *Le transfert continué d'un prisonnier d'un établissement vers un autre peut avoir des conséquences très néfastes sur son bien-être psychique et physique. De plus, ce prisonnier aura des difficultés pour maintenir des contacts appropriés avec sa famille ou son avocat. L'effet de transferts successifs pourrait, dans certaines circonstances, constituer un traitement inhumain et dégradant.* ». (2^e rapport général du CPT, CPT/Inf (92) 3, point 57, in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux ... , *op. cit.*, p. 20)

Nous soulignerons ici qu'en Belgique, les détenus sont fréquemment transférés dans des prisons où il y a de la place. Ces transferts peuvent parfois être l'occasion de mauvais traitements, tandis qu'ils ont de graves conséquences, notamment sur la possibilité ou non d'organiser des activités à moyen ou long terme ou encore le contact avec la famille ou l'avocat.

Un grand nombre de détenus demandent certes des transfèrements pour des motifs tels les formations, un rapprochement familial Mais ces demandes sont souvent refusées, ou conduisent les demandeurs dans des établissements différents de celui souhaité.

- peu de possibilités de suivi individuel ;
- grandes listes d'attente pour le travail (avec toutes les conséquences en termes d'inoccupation et de problèmes d'ordre financier) ;
- manque de possibilités d'activités et de loisirs ;
- problèmes multiples liés à la promiscuité (ambiance, violence, hygiène, etc.) ;
- répercussion sur le travail du personnel dans son ensemble ;
- difficultés pour la direction de suivre une politique cohérente avec les moyens adéquats.

Cette surpopulation concerne bien entendu également les annexes psychiatriques des prisons, ainsi que les établissements de défense sociale (infra).

Le ministre de la Justice n'a cessé d'énumérer ses efforts pour résoudre l'épineux problème, tout en insistant sur le peu d'attention que ses prédécesseurs lui ont réservé.

Les principes de base de sa politique en la matière ont été rappelés dans son discours prononcé à l'occasion de l'inauguration de l'établissement pénitentiaire d'Ittre le 31 mai 2002:

« La lutte contre la surpopulation carcérale se résume pour beaucoup au développement de la capacité cellulaire, lequel reste naturellement toujours une option. Toutefois, l'extension de la capacité cellulaire n'est justifiée que si elle s'inscrit dans le cadre d'une politique qui s'efforce réellement de limiter au maximum le nombre d'entrées d'une manière structurelle et d'optimiser le nombre de sorties. Je pars du principe que la privation de liberté constitue une sanction ultime. Une détention se justifie et est même recommandée pour certaines infractions graves ou lorsque la sécurité est effectivement menacée. La privation de liberté doit être réservée aux délinquants pour lesquels aucune autre sanction n'a de sens ou qui représentent un danger particulier pour la sécurité de la société. Pour réaliser ce rétrécissement nous devons prendre, en tant qu'autorité, des initiatives dans le domaine de la fixation des peines. Des instruments plus appropriés, qui doivent rendre le recours à la peine privative de liberté moins évident, doivent être proposés au juge »²²⁹.

Les principales mesures préconisées par l'actuel ministre de la Justice pour solutionner le problème de la surpopulation sont :

- l'augmentation de la capacité carcérale par la rénovation de cellules (de 7.436 à 7.639 à partir de juin 2002) et par l'ouverture de nouvelles prisons (Ittre²³⁰ et Hasselt²³¹) ;

Les transfèrements sont parfois décidés comme sanction ou pour des motifs de sécurité, et effectués sans avertir les proches et les détenus eux-mêmes. Certains détenus réputés dangereux subissent des transferts incessants (le « carrousel ») depuis des années. D'autre part, en réponse aux mouvements et à la grogne des agents pénitentiaires, le ministre de la Justice a parfois utilisé les (promesses de) transferts afin de répondre aux critiques vis-à-vis de la surpopulation de certaines prisons, jouant ainsi aux vases communicants sans tenir compte des conséquences sur les détenus.

De manière générale, il n'existe aucune politique de transfèrements et ceux-ci reposent souvent sur l'arbitraire le plus total. (Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 27-28 et 58-59)

Enfin, on peut encore relever que, très souvent, les transferts se révèlent pénibles (confort, hygiène), tandis qu'il n'est pas rare que le détenu n'ait pas le temps de réunir ses affaires personnelles, qu'il doit abandonner sur place, à charge pour l'administration de les faire suivre. (Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 194 et 195)

²²⁹ Exposé du 31 mai 2002 du ministre de la Justice, Marc Verwilghen, à l'occasion de l'inauguration de l'établissement pénitentiaire d'Ittre. Consultable sur le site du ministère de la Justice.

²³⁰ Cette prison a été inaugurée le 31 mai 2002, bien après la date officiellement prévue à cause des mouvements de surveillants. 100 détenus devaient arriver dès septembre, chiffre qui devrait atteindre 420 détenus après une période d'essai.

²³¹ La prison d'Hasselt créera 450 places. La Régie des bâtiments a également été chargée de trouver un site susceptible d'accueillir un établissement de 300 places qui remplacera les prisons de Namur, Dinant et Huy.

- l'introduction définitive et l'élargissement de la mesure de surveillance électronique²³² qui constitue, pour le ministre, une alternative à part entière, efficace, peu onéreuse et humaine ;
- la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police (loi du 17 avril 2002) ;
- le projet de loi dit « sur les quotas » qui a été déposé à la Chambre et qui permet au Roi de fixer une capacité d'accueil maximale d'une prison.
- En outre, une commission dite « Holsters », chargé du statut juridique externe des détenus, se penche notamment sur des propositions visant à fixer la peine de manière plus moderne (nouvelles peines autonomes, débat sur la peine et sur le degré de la peine, etc.).

Il nous est impossible de commenter chacune de ces propositions, mais il est néanmoins nécessaire de signaler que, si certaines de ces mesures constituent une avancée, surtout symbolique, elles ne permettront pas en soi d'endiguer le phénomène de la surpopulation.

En effet, l'augmentation de la population pénitentiaire est surtout due à un allongement de la durée moyenne de la privation de liberté effective.

Celui-ci résulte, entre autres, d'une augmentation des longues peines prononcées par les juges, mais aussi d'une plus grande difficulté à sortir dans le cadre de la libération conditionnelle.

La plupart des mesures envisagées n'apporteront donc qu'un soulagement temporaire, puisqu'elles n'atteignent pas les catégories de détenus responsables de la surpopulation.

En outre, il est important de rappeler que les alternatives proposées, comme la peine de travail autonome, reposent sur des objectifs antagonistes : éviter les courtes peines tout en permettant de combattre le sentiment d'impunité en prévoyant une mesure là où avant il n'y en avait plus. Même vis-à-vis des courtes peines donc, on peut se demander si la peine de travail constituera une véritable alternative ou une possibilité en plus pour le juge de sanctionner²³³.

Dans ce contexte, enfin, augmenter la capacité pénitentiaire n'offrira pas de solution permanente, car on sait depuis longtemps maintenant que plus on crée de places dans les prisons, plus elles se remplissent telle un puits sans fond.

De tout cela ressort la nécessité de repenser ce phénomène sous l'angle d'une réforme globale du système pénal.

Au vu des multiples effets néfastes de la surpopulation carcérale, notamment en termes de traitements inhumains ou dégradants, il est souhaitable que le Gouvernement soit fortement incité à accorder la plus haute priorité à un meilleur suivi des mesures envisagées ; parmi celles-ci, la sensibilisation des magistrats, les peines alternatives et la libération anticipée, notamment la libération conditionnelle, doivent primer la politique de construction de nouveaux établissements.

²³² Actuellement les mesures de surveillance électronique sont applicables à 300 condamnés ; dans les faits, 200 condamnés en « bénéficient ». L'objectif est de passer à 600 condamnés en assouplissant les conditions, c'est-à-dire 3.500 sur base annuelle, ce qui représente 10% des condamnés définitifs.

²³³ Lire à ce sujet: GUILLAIN Ch., "La peine de travail, peine autonome ?", *J.T.*, 12 octobre 2002, n° 6067, pp. 641-648.

- Libération conditionnelle

Rappelons qu'en novembre 1998, le Comité des droits de l'Homme a indiqué à la Belgique que la libération conditionnelle devrait être surveillée et supervisée de manière plus cohérente.²³⁴

Lors de sa dernière visite en Belgique, le CPT a noté que « *nombre de détenus en situation de pouvoir bénéficier de telles mesures (c'est à dire environ 50% de la population de l'établissement) ont en effet invoqué que les perspectives en la matière étaient hautement aléatoires, en raison de l'obligation qui leur était faite d'avoir bénéficié, avec succès, de congés pénitentiaires préalables avant de pouvoir solliciter une mesure de libération conditionnelle; or, une telle obligation n'est pas prescrite par la loi sur la libération conditionnelle. En outre, de tels congés pénaux étaient accordés avec une particulière parcimonie par le Service des cas individuels de l'Administration centrale. Cette situation de totale incertitude entretenait un état de tension palpable au sein de l'établissement, qui se répercutait notamment, au plan individuel, par des manifestations anxieuses et des états de stress (cf. paragraphe 86), ainsi que par des actes d'auto- et d'hétéro-agressivité. La situation était devenue à ce point paradoxale que nombre de détenus concernés, en théorie, par de telles mesures, renonçaient à les revendiquer, en raison des délais observés et de l'échec attendu de leur démarche.*

Au vu de ce qui précède, le CPT recommande aux autorités belges de réévaluer la procédure d'attribution des congés pénitentiaires et des mesures de libération conditionnelle. Il convient en particulier de prendre des mesures afin que les importants retards de traitement des demandes de libération conditionnelle soient comblés. En outre, il serait souhaitable de fixer un délai maximal raisonnable pour l'examen des demandes de congés pénitentiaires. De plus, le CPT souhaite recevoir copie des rapports annuels d'activités élaborés par les Commissions de libération conditionnelle, en vertu de l'Arrêté Royal du 12 juin 2001 ».²³⁵

En Belgique, le plus grand pourcentage de libérations sont les libérations provisoires (80%)²³⁶. La libération conditionnelle constitue presque un mode marginal de sortie. Toutefois, l'affaire Dutroux va précipiter la réforme de la libération conditionnelle et deux nouvelles lois, celles des 5 et 18 mars 1998, seront adoptées avec cet arrière fond²³⁷.

Cette réforme est présentée comme provisoire avant la création d'un Tribunal d'Application des Peines, objet d'une étude au sein de la Commission « Holsters ». Cette Commission, installée en février 2000 après le changement de Gouvernement, s'occupe de la problématique du statut externe des détenus. Outre la question de l'implication du pouvoir judiciaire (les tribunaux pénitentiaires), elle travaille sur la fixation de la peine et sur les différentes modalités d'exécution et de libération anticipée.

Nous²³⁸ remarquerons, en attendant les résultats de la commission « Holsters », que **les lois de 1998 contiennent de nombreuses dispositions susceptibles de limiter sérieusement les possibilités d'octroi de la mesure.**

²³⁴ Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 19/11/98, *op. cit.*, point 17

²³⁵ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 98

²³⁶ La libération provisoire concerne les personnes condamnées à de courtes peines (3 ans maximum) ; dans la plupart des cas, la décision revient à la direction de l'établissement.

²³⁷ loi du 5 mars 1998 « relative à la libération conditionnelle », *M.B.*, 2 avril 1998 ; loi du 18 mars 1998 « instituant les commissions de libération conditionnelle », *M.B.*, 2 avril 1998

²³⁸ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 60 et ss.

En effet, si elles permettent d'accroître les garanties liées aux droits de la défense, elles sont fortement teintées d'aspects sécuritaires ayant pour conséquence l'adoption, par les acteurs du processus, de pratiques de contrôle qui outre leur superficialité, se font au détriment d'une réelle philosophie de réinsertion pour le détenu.

La conséquence en est un durcissement des sorties, une des causes du phénomène de surpopulation. A ce propos, rappelons que si, a priori, la libération conditionnelle était envisagée pour permettre au détenu de préparer progressivement sa sortie et pour continuer un certain contrôle sur lui après sa sortie, il s'agissait aussi d'un moyen de vider la prison. Or, malgré la tendance à durcir cette possibilité de libération, le juge, quant à lui, a tendance à allonger les peines en perspective de cette possible modalité de leur exécution. La conséquence est donc un allongement des peines venant amplifier la surpopulation carcérale au lieu de la résorber.

Il semble y avoir quasi unanimité chez les détenus quant à la plus grande difficulté de bénéficier d'une libération conditionnelle. Les conditions à remplir sont nombreuses : le détenu doit proposer un plan de reclassement basé sur un plan de détention qui n'existe pas car prévu dans le « projet Dupont » qui doit encore être voté par le parlement (cf. infra) ; il ne doit pas présenter de contre-indications (possibilités de reclassement, personnalité, comportement durant la détention, risque de récidive et attitude à l'égard de la victime). La procédure est vécue comme lourde et on assiste à une « sur-expertise » à travers l'avis demandé à plusieurs experts sans que cela se justifie. Les détenus se plaignent ainsi de voir leur libération conditionnelle reportée à plusieurs reprises pour des raisons souvent indépendantes de leurs efforts. Par exemple, le détenu qui obtient une promesse d'embauche mais qui voit sa libération refusée car il manque le rapport psychosocial. Conséquence : il perd sa promesse d'embauche et doit recommencer le parcours du combattant. Cette situation est spécialement mal vécue dans la mesure où semble de plus en plus difficile de bénéficier de congés pénitentiaires et/ou de permissions spéciales de sorties pour préparer sa sortie.

Quant au fonctionnement des nouvelles Commissions de libération conditionnelle (CLC), on remarque des pratiques fort différentes et un manque d'homogénéité. Le taux d'attribution des libérations conditionnelles varient fortement d'une CLC à l'autre.

Précisons en conclusion qu'en matière de procédure de libération conditionnelle, on a certes pu constater une évolution positive dans le respect des délais de la procédure en tant que telle: les avis du Ministre arrivent maintenant dans le délai de deux mois et les CLC fixent rapidement.

Le problème concerne davantage tout l'amont de la procédure:

- La pratique administrative veut que les congés soient un préalable quasiment obligé à la mise en route de la procédure de libération conditionnelle. Comme le souligne le CPT, cette pratique n'a aucun fondement légal, mais repose sur l'idée que le détenu doit avoir préparé un plan de reclassement. Les congés sont ainsi présentés comme l'occasion d'effectuer des démarches concrètes en vue de la réinsertion et deviennent donc un préalable obligé sans lequel le plan de reclassement perd de sa crédibilité parce que non confronté à la réalité.
- La procédure d'octroi des congés n'est cependant pas sans poser problème au niveau des délais et des portions de peine effectuées. En effet, avant d'octroyer un congé le Service des cas individuels (SCI) exige le plus souvent des rapports psychosociaux complets, c'est-à-dire comprenant l'anamnèse la plus exhaustive possible, un examen approfondi de personnalité, une criminogénèse, une analyse des risques de récidive et tout élément pertinent par rapport à une décision de sortie. Lorsque l'équipe du Service psycho-social (SPS) n'a pas finalisé le rapport, la décision de congé reste bloquée, soit au niveau du SCI si la direction essaie de faire le forcing, soit au niveau de la Conférence du personnel si la direction reste cohérente par rapport aux pratiques de l'administration.

Le blocage des congés peut durer des mois sans que personne ne puisse intervenir: la direction n'a rien à dire aux équipes sur le fond de leur travail et donc se heurte à des argumentations concernant des testing longs, des entretiens qui n'apportent pas toutes les informations voulues ... Le seul argument des dates d'admissibilité atteintes n'est pas pris en compte puisqu'il se heurte aux contre-arguments de la nécessaire maturation du dossier, du temps à se donner pour faire un rapport valable scientifiquement. Et ces contre-arguments sont entendus par le SCI qui, face à un rapport de carence d'une équipe SPS, ne réagit pas.

Au contraire, il arrive régulièrement que le SCI, en accord avec le service psychosocial central, aille rencontrer une équipe pour discuter d'un cas: ces « études de cas » (c'est le terme employé) ont souvent comme effet de bloquer le dossier en vue d'un examen plus approfondi et de retarder les prises de décision.

- Par ailleurs, la lecture des chiffres du rapport d'activités des CLC en 2001 illustre le rôle extrêmement filtrant des Conférences du personnel: le pourcentage moyen des avis défavorables rendus par la Conférence lors de l'examen des dossiers de libération conditionnelle est de 85%, pour 15 % d'avis favorables. Sur ces 15% viendra seulement s'exercer le filtre de la CLC elle-même, qui est loin de libérer automatiquement tous les détenus dont les dossiers ont été introduits positivement par la conférence (le pourcentage moyen d'octroi par la CLC est de 62%).

Force est donc de constater une nouvelle fois que le principal frein à la libération conditionnelle est la loi qui la réglemente.

Le niveau d'exigence est tel que le simple examen des contre-indications donne matière à des refus. Ce niveau d'exigence, qui s'adresse à une population déjà marginalisée, est presque irréaliste dans des domaines comme le reclassement professionnel: un contrat de travail en bonne et due forme alors que la date de libération n'est jamais connue lors du passage en conférence du personnel ou en CLC; un emploi stable alors que la majorité des détenus sont sous-qualifiés...

Un autre domaine problématique est celui du suivi psychologique à initier: trop souvent, le détenu est obligé, - légalement ou non - , de mettre en place un suivi alors qu'il n'est pas demandeur ou pire, pas capable de correspondre aux exigences d'introspection d'un travail psychologique.

Les pratiques administratives ont évolué de manière à faire parfois d'une semi-liberté ou d'une surveillance électronique un préalable obligé à l'octroi d'une libération conditionnelle (LC). Le cercle est cependant vicieux: la semi-liberté ou la surveillance électronique ne peuvent être proposées que si le dossier est déjà parti favorablement pour une LC. Le délai d'octroi des deux mesures est au minimum d'un mois lorsqu'il s'agit d'un condamné proposé à la LC.

La procédure LC respectant maintenant les délais, la durée de la mesure avant l'examen par la CLC est fort court et donc il arrive régulièrement que l'octroi de la LC soit reporté pour une mise à l'épreuve plus longue par le truchement des mesures, par ailleurs très difficiles à respecter.

Au vu de la situation actuelle en matière d'octroi des libérations conditionnelles, il serait souhaitable que le Gouvernement soit fortement incité à accorder la plus haute priorité à une réévaluation de leur procédure d'attribution, à la résorption des retards de traitement des demandes, – générés notamment par l'imposition de conditions non prévues par la loi - , ainsi qu'à la fixation d'un délai maximal de leur examen, conformément aux recommandations du CPT à ce propos.

- Violence au sein des établissements pénitentiaires

A chacune de ses visites en Belgique, le CPT rappelle que « l'obligation de prise en charge des détenus qui incombe aux autorités pénitentiaires englobe la responsabilité de les protéger contre d'autres détenus qui pourraient leur porter préjudice. ... »²³⁹

Lors de sa première visite en 1993, l'attention du CPT était plutôt attirée par des mauvais traitements du personnel sur les détenus. C'est ainsi qu'il demande des informations concernant le nombre de plaintes déposées contre des membres du personnel de l'administration pénitentiaire pour mauvais traitements et le nombre de cas ayant donné lieu à l'ouverture de procédures disciplinaires/pénales, avec l'indication des éventuelles sanctions prononcées.

Lors de sa seconde visite en 1997, le CPT s'était encore inquiété de mauvais traitement du personnel à l'égard des détenus à la prison de Mons.

Dans une lettre du début janvier 1998, les autorités belges ont informé le CPT de toute une série de mesures adoptées afin d'améliorer le fonctionnement des différents services de la prison de Mons.

Elles indiquent notamment que « depuis que des instructions claires lui sont communiquées, l'agressivité du personnel (imputable à certains agents) a considérablement diminué. Les agents les plus agressifs ont été mutés à des postes où les contacts avec les détenus sont moins fréquents. Une seule plainte contre un agent a été enregistrée depuis la visite du CPT. Une enquête judiciaire est en cours ».

Tout en se félicitant de ces mesures, « le CPT recommande qu'il soit formellement rappelé au personnel pénitentiaire de la prison de Mons que les mauvais traitements de détenus ne sont pas tolérables et qu'ils seront sévèrement sanctionnés. »²⁴⁰

Concernant cette fois la violence entre détenus, la problématique semblait atteindre l'ensemble des prisons visitées.

C'est pourquoi Le CPT avait déjà invité les autorités belges à concevoir une stratégie au niveau national pour combattre la violence entre détenus²⁴¹.

Une attention particulière devait également être accordée à l'égard des délinquants sexuels. Il est en effet apparu que le personnel de surveillance n'accordait pas la vigilance nécessaire pour la protection de ceux-ci, ce qui implique de prendre des mesures de sensibilisation et de formation dans la gestion de cette catégorie de détenus.

Le CPT demandait également de procéder à un réexamen complet des conditions de détention des détenus soupçonnés ou condamnés pour infractions à caractère sexuel aux prisons de Mons et de Saint-Gilles.²⁴²

Dans leur réponse, les autorités indiquaient que face aux comportements violents, l'attention du personnel a été attirée sur deux attitudes à prendre.

D'une part, faire preuve de vigilance et veiller à la protection des détenus les plus faibles et d'autre part, faire preuve de transparence.

²³⁹ Rapports 1997 et 2001 du CPT, *op. cit.*, respectivement §§ 91 et 68

²⁴⁰ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 88

²⁴¹ *ibid.*, § 91

²⁴² *ibid.*, §§ 93 et 94

Même dans les cas où ils n'ont pas été témoins directs de faits de violence entre détenus, les agents sont tenus d'en informer la direction par un rapport écrit. Un rapport écrit doit également être établi en cas de mise au cachot.

La direction, quant à elle, a clairement informé le personnel du caractère inadmissible de toute forme de violence envers les détenus. Elle prend des mesures qui s'imposent à l'égard des auteurs d'agression et informe de manière systématique les autorités judiciaires des faits de violence commis au sein de l'établissement.

Quant à la politique à mener à l'égard des délinquants sexuels, les autorités répondent que selon les établissements, sont mis en place des mesures de dispersion ou d'intégration et que des mesures de protection particulières sont prises (des préaux et douches séparés; une mise en attente des détenus à extraire dans un local séparé; des transferts séparés vers le palais de justice ou une surveillance renforcée de la gendarmerie dans les fourgons cellulaires). Les services psychosociaux et le personnel a également été sensibilisés à la problématique des délinquants sexuels.

Concernant la conception d'une stratégie au niveau national pour combattre la violence entre détenus, les autorités répondent qu'outre les mesures prises par les directions des différents établissements, un groupe de travail de l'administration pénitentiaire a été chargé d'étudier cette problématique.

Début 1999 a commencé une recherche scientifique menée par l'ULB et la VUB.²⁴³

Cette recherche s'est effectivement déroulée pendant deux ans dans 8 établissements pénitentiaires²⁴⁴.

Sa principale recommandation mérite d'être citée :

« Dans l'état actuel des choses, l'administration pénitentiaire ne devrait plus traiter de la violence en prison et devrait supprimer son groupe de travail ad hoc ou réorienter ses travaux, notamment vers la question des régimes. Une telle réorientation pourrait être le gage que le problème soit effectivement prévenu pour peu que ces travaux contribuent à élaborer une politique pénitentiaire effective ».

Elle a, en outre, encouragé la recommandation suivante :

« L'administration pénitentiaire devrait, par tous les moyens dont elle dispose (avis rendus au ministre de la Justice, réunions des directeurs généraux, réponses à des questions parlementaires, contacts avec le ministère public, rapport annuel d'activités, participation à des groupes de travail chargés de réforme ou au travaux du Conseil supérieur de politique pénitentiaire, participation à des colloques, contacts avec la presse, ...), développer une politique de communication vers l'extérieur pour

1° sensibiliser le monde politique, les acteurs policiers et judiciaires et la société aux problèmes qu'elle rencontre ;

2° faire pression pour et participer activement à l'élaboration d'une réforme pénale ».

Enfin, elle invite l'administration pénitentiaire à *« informer le plus complètement possible l'ensemble de son personnel sur le projet « Dupont » et, autant que faire se peut, l'associer aux travaux en cours ou à venir (arrêtés d'exécution, circulaires, ...). D'ores et déjà, cette information pourrait être envisagée comme formation du personnel. »*

Dans le rapport qui a suivi sa dernière visite de 2001, le CPT a encore mis l'accent sur la violence entre détenus : alors qu'à la Prison d'Anvers, la direction et le personnel ne ménageaient pas leurs efforts afin de réduire autant que faire se pouvait le phénomène, le CPT n'a pas été convaincu qu'il en était de même à la Prison d'Andenne; en effet, des

²⁴³ Rapport intérimaire du Gouvernement de la Belgique en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997, *op. cit.*, pp. 48 à 50

²⁴⁴ Béghin, J., Bellis, Ph., Boagerts, T. Janssen, P., Tubex, H., *La problématique de la violence en prisons*, Rapport de recherche commandité par la Direction générale des établissements pénitentiaires et dirigé par Ph. Mary, S. Snacken, Bruxelles, ULB/VUB, novembre 2000.

allégations précises sur la passivité du personnel lors d'incidents entre détenus ont été recueillies. Le racket, l'extorsion et le chantage entre détenus semblaient y régner en maître. En outre, une multitude de facteurs négatifs se combinaient (passivité de nombreux membres du personnel, relations entre personnel et détenus tendues, effectifs insuffisants, etc.).

Dans ce contexte, le CPT ne peut que saluer les efforts de la direction et d'un groupe minoritaire de surveillants motivés qui tentaient de lutter contre ce fléau qui gangrenait tout l'établissement.

Le CPT a dès lors recommandé « **qu'une stratégie globale concrète soit élaborée et résolument mise en œuvre à la Prison d'Andenne, afin de résoudre le problème de la violence entre détenus. Des mesures spécifiques doivent notamment être prises pour instaurer au sein du personnel une attitude qui le rend attentif aux signes de troubles et déterminer à lutter contre la violence entre détenus (paragraphe 69)** ». ²⁴⁵

S'il n'est plus fait mention de la recherche sur la violence en prison, nous invitons les autorités à la relire.

L'analyse de la violence concernant les prisons était mise en lien avec les régimes et les relations interpersonnelles en œuvre.

Comme le dit le CPT également « *L'existence de relations positives entre le personnel et les détenus constitue un facteur crucial dans ce contexte. Pour cela, il faut que le personnel possède des qualifications appropriées dans le domaine de la communication interpersonnelle* »²⁴⁶.

La qualité des relations interpersonnelles est essentielle pour les questions de climat et de maintien de l'ordre.

Il apparaît ainsi de la recherche sur la violence en prison que les relations sont meilleures dans les régimes plus souples (détenus souvent travailleurs, moins revendicatifs, meilleure communication, etc.) que dans les régimes « stricts » (attitude répressive des surveillants, plus grande frustration des détenus, etc.).

De manière générale, on observe que l'encadrement des surveillants est insuffisant et que les autorités pénitentiaires ne valorisent pas suffisamment les surveillants qui tentent de travailler sur base de principes des « droits pénitentiaires ».

Il semble que l'instruction est plutôt de type : « évitez l'incident, peu importe comment vous y arrivez ».

En conclusion, nous attirerons l'attention sur les points suivants :

- selon différentes sources, il semble que dans certaines prisons, certains membres du personnel continuent à faire subir des mauvais traitements aux détenus ;
- concernant la stratégie au niveau national : où en est-elle ?
- concernant la stratégie à mettre en œuvre à Andenne : un lien évident semble devoir être fait avec le régime en œuvre dans cette prison (dont l'option zéro, infra) et les relations tendues entre personnels et détenus.

²⁴⁵ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 66 à 69

²⁴⁶ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 68

- « L'option zéro »

Durant sa dernière visite, le CPT découvrit le système « d'option zéro » mis en place à Andenne, et qui fit l'objet de vives critiques :

« Outre des programmes d'activités laissant à désirer, la Prison d'Andenne connaissait un régime de restriction spécial, appliqué indistinctement à tous les détenus, appelé « l'option zéro ».

Cette formule visait à exclure totalement toute introduction d'objets personnels (nourriture, vêtements de rechange, etc.) à un détenu incarcéré à Andenne lors de visites, et lui interdisait également de ramener de tels objets à l'issue d'une permission de sortie/congé pénitentiaire.

Le but avéré de cette pratique était d'éviter tout trafic ou infiltration clandestine, en obligeant notamment tout détenu à faire ses achats à la cantine de la prison. Cette politique permettait en outre, selon la Direction de l'établissement, de faire l'économie de deux postes de surveillants au service d'admission de la prison.

Malgré ces mesures, la délégation du CPT a pu observer l'échec flagrant de cette politique, notamment sur le plan de la circulation intense des stupéfiants intra muros.

Au-delà, des conséquences néfastes ne s'étaient pas non plus fait attendre : les relations entre les détenus et leurs proches avaient été fortement affectées ; certains détenus sans emploi - et généralement sans revenus - trafiquaient intensément à l'intérieur de la prison pour cantiner (téléphones portables, stupéfiants, médicaments psychotropes, etc.); les détenus qui recevaient des visites ou bénéficiaient d'une permission de sortie/congé pénitentiaire faisaient l'objet d'un racket incessant, pour les mêmes raisons, racket associé à des faits de violence.

Vu ce qui précède, le CPT recommande aux autorités belges de réexaminer la pertinence du régime de restriction dit de « l'option zéro ». D'autres mesures, plus sélectives et plus efficaces, pourraient être mises en œuvre pour contrôler les personnes/objets entrants en prison et, si nécessaire, les moyens de contrôle ainsi que le nombre et la formation du personnel pourraient être adaptés.

Enfin, le CPT croit savoir que les prix moyens pratiqués à la cantine de la prison étaient sensiblement plus élevés (une majoration de 10 à 15 % semblait être appliquée) que ceux pratiqués à l'extérieur, voire même dans d'autres établissements pénitentiaires belges. Le CPT souhaite recevoir les commentaires des autorités belges à cet égard. »²⁴⁷

La recherche sur la violence en prison (supra) avait également critiqué le système « d'option zéro », allant jusqu'à émettre comme hypothèse que la violence qui régnait dans cette prison pouvait, pour une part en tous cas, être aggravée par sa mise en place : inapte à diminuer le trafic de drogues, un tel système - couplé avec un régime plus proche de la maison d'arrêt et une cantine pratiquant des tarifs élevés - venait faciliter et stimuler une économie informelle dont le trafic de drogues.

²⁴⁷ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 76 et 77

- Loisirs, formations et travail pénitentiaire

Depuis sa première visite en 1993, le CPT souhaite qu'une haute priorité soit accordée à la diversification et au renforcement des activités mises à disposition des détenus.²⁴⁸

En 1997, le CPT a encore constaté que « pour ce qui est des activités à disposition des détenus dans les établissements visités, la situation n'était satisfaisante dans aucun d'entre eux qu'il s'agisse du travail, des activités de formation, socio-éducatives, sportives ou de loisirs ». Et de poursuivre, qu'à Lantin, Saint-Gilles et Mons, la moitié de la population carcérale, voire plus était laissée sans activités »²⁴⁹.

Le CPT a recommandé aux autorités belges « de poursuivre leurs efforts de renforcement et de diversification des programmes d'activités. »²⁵⁰

Plus généralement, le CPT a souligné « qu'assurer un travail adéquat aux détenus condamnés constitue un élément fondamental du processus de leur réinsertion et que, dans l'intérêt de leur bien-être psychologique, les prévenus devraient aussi, dans la mesure du possible, se voir proposer un travail.

Il s'ensuit que la situation en ce qui concerne l'emploi dans les établissements pénitentiaires ne devrait pas être dictée exclusivement par les forces du marché. Le cas échéant, des mesures spéciales devraient être prises pour créer plus de postes de travail pour les détenus. ... »²⁵¹

Dans leur rapport intérimaire de 1995, les autorités belges expliquaient longuement que la mise en œuvre des programmes d'activités dans le domaine socio-éducatif (formation professionnelle, enseignement, animation socio-culturelle, sport et loisirs) incombe aux Communautés, avec lesquelles des accords de coopération ont été passés²⁵².

Cela étant, lors de la visite de 1997, le CPT fait remarquer « que la mise en œuvre de cette communautarisation se heurte à des conflits négatifs tant de compétence que dans le domaine budgétaire.

En ce dernier domaine, il semble en outre que les moyens budgétaires dégagés présentent de grande disparité: 40 millions de francs belges dans la communauté française pour une population de 5000 détenus; environ 120 millions de francs dans la communauté flamande pour plus de 3000 détenus.

Par ailleurs, dans plusieurs établissements visités, il a été clairement indiqué que les communautés ne s'engageaient pas au niveau souhaité en prison. Le CPT souhaite donc obtenir les commentaires des autorités belges sur ces questions. »²⁵³

Dans son rapport intérimaire de 1998, le gouvernement rappelle au CPT que la structure institutionnelle de la Belgique ne permet pas au Gouvernement fédéral de dicter ses choix

²⁴⁸ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993, Strasbourg, rendu public le 14 octobre 1994, *CPT/Inf (94) 15*, § 126

²⁴⁹ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 85

²⁵⁰ *ibid.*, § 106

²⁵¹ *ibid.*, § 85

²⁵² Rapport intérimaire des autorités belges, *CPT/Inf (95) 6*, p. 46

²⁵³ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 85

politiques aux gouvernements régionaux ou de communauté. Il peut seulement tenter de les sensibiliser aux besoins rencontrés sur le terrain et passer des accords de coopération. Après avoir énuméré ceux-ci, le Gouvernement développe les politiques mises en place par la communauté flamande et la communauté française, ainsi que celle de la région Bruxelloise. Le gouvernement explique également les difficultés dans la mise en œuvre des diverses activités.²⁵⁴

Concernant **le travail**, le Gouvernement explique son insuffisance par la situation économique du marché extérieur (la Régie ne peut se lancer, disent les autorités, dans la fabrication de produits qui ne pourraient pas être écoulés sur le marché ni exercer une concurrence déloyale vis à vis des entrepreneurs privés), et le peu d'intérêt des entrepreneurs privés à l'égard du travail pénitentiaire. Parmi les raisons qui expliquent ce désintérêt, les autorités citent la difficulté d'avoir accès aux ateliers à n'importe quel moment de la journée ou de la nuit; le manque de qualification des détenus; la rotation importante de la main d'œuvre et le manque d'ardeur au travail des détenus; les grèves des agents pénitentiaires. Suite à la grève intervenue au début de 1998, deux entrepreneurs ont résilié leur contrat avec la Régie du travail pénitentiaire; les contraintes liées à la sécurité peuvent également empêcher certains types de travaux. Il a été demandé à la régie du Travail pénitentiaire d'examiner les possibilités d'une prospection plus intensive des entreprises susceptibles d'être intéressées par le travail pénitentiaire. Dans ce domaine, il convient cependant d'être attentif à l'observation faite précédemment, à savoir, de ne pas tomber dans l'exercice de pratiques de concurrence déloyale vis à vis du marché extérieur. Pour l'ensemble des établissements pénitentiaires, le pourcentage de détenus disposant d'un travail est d'environ 50%. Des différences très importantes existent cependant d'un établissement à l'autre.

Concernant **l'organisation et la planification de la détention**, le Gouvernement admet qu'il est difficile d'organiser les interventions en raison de longues périodes d'attente des détenus, des modifications fréquentes des horaires d'appel ou de travail. En outre, les intervenants ignorent les dates de transfert, les contacts sont donc brutalement interrompus. Ils ignorent tout autant la date de libération conditionnelle et ne peuvent donc établir un plan de réinsertion (logement, emploi, formation). Enfin, les congés pénitentiaires ou permissions de sortie sont octroyés au dernier moment, ce qui empêche de programmer les activités et de "réussir" son congé.

Concernant la **valorisation des programmes**, le rapport intérimaire du Gouvernement belge pointe le fait que l'effort de formation consenti par le détenu est insuffisamment valorisé, tandis que la politique de transfert ne tient que rarement compte des opportunités sur le plan du suivi pédagogique ou psychosocial et interrompt parfois brutalement les processus en cours.

Enfin, il affirme qu'il existe, de la part du personnel administratif et de surveillance, une méconnaissance des missions sociales, éducatives, culturelles et sportives. Le personnel conserve souvent une conception punitive de la prison, il est trop peu sensibilisé aux nouvelles perspectives.

Dans son rapport 2001, le CPT est obligé de confirmer son constat de carences en matière d'activités.

Si, à la prison d'Anvers, les carences sont liées au problème de la surpopulation et au déficit en personnel de surveillance, le CPT recommande néanmoins « **aux autorités belges de faire en sorte que les mesures de réduction de la surpopulation dont question plus**

²⁵⁴ Rapport intérimaire de la Belgique en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite de 1997, *op. cit.*, pp. 41 et ss.

avant dans ce rapport soient accompagnées d'un accroissement et d'une diversification des programmes d'activités offerts aux détenus » ²⁵⁵.

A Andenne, s'agissant des programmes d'activités offerts aux détenus, la situation laissait très fortement à désirer, d'autant plus qu'il s'agit d'un établissement destiné à l'hébergement de détenus condamnés à de longues peines. (...) Pour le travail, par exemple, près de 60 % des détenus de l'établissement ne disposaient d'aucun emploi (ni des gratifications, aussi minimes soient-elles, qui y étaient attachées). Les activités sportives étaient quasi-inexistantes, faute notamment d'infrastructures adaptées (...). Quant aux activités éducatives et culturelles, elles étaient symboliques (la prison ne comptait que 4 postes d'éducateurs). Il en découle que les détenus sans emploi étaient confinés en cellule pendant la majorité de la journée, à l'exclusion de l'accès au préau, des périodes de portes ouvertes pratiquées le soir en section de 17 à 19 heures et des périodes de visite. L'une des raisons, mais pas la seule, invoquée par la Direction de l'établissement à cet égard était l'insuffisance de personnel qualifié.

En bref, poursuit le rapport, « *la prison d'Andenne connaissait un régime semblable à celui des maisons d'arrêt belges, et non celui d'une prison pour peines. Un tel régime, déjà insuffisant pour une maison d'arrêt, est totalement inacceptable s'agissant d'une prison pour détenus condamnés, a fortiori à de longues peines* ». Le CPT rappelle également les effets néfastes de tout emprisonnement de longue durée et préconise toutes une série de mesures pour les contrer. ²⁵⁶

Nous attirerons l'attention sur les points suivants :

- Le manque de moyens octroyés à l'aide aux détenus et aux justiciables, par rapport au secteur « pénal », démontre une orientation inquiétante qui ne peut aider l'objectif de réinsertion ;
- Ce constat, cumulé avec le fait que les services psychosociaux n'ont plus le temps que de faire de l'expertise, renforce nos craintes d'une absence d'accompagnement des détenus. Abandon qui rend d'autant plus difficile l'exigence faite au détenu de présenter, entre autres, un plan de reclassement pour bénéficier d'une libération conditionnelle (supra ; plan de reclassement, qui - cerise sur le gâteau - devrait être le prolongement d'un plan de détention prévu par le « projet Dupont » en stagnation au Parlement, infra) ;
- Depuis janvier 2002, deux décrets consacrent un transfert de certaines compétences de la Communauté vers la Région. Si ce transfert a apporté à la Communauté, dorénavant limitée à l'aide aux détenus, une augmentation de son budget, il pose des questions quant à l'avenir : dualisation du secteur et multiplication des services agréés. Déjà en 1980, certains ont mis en garde quant à la difficulté de mener des politiques homogènes et cohérentes lorsque les matières personnalisables relèvent de politiques partagées entre l'autorité fédérale et les communautés ;
- Face à cette absence de politique globale, de la diversité des pratiques selon les établissements, des obstacles couramment rencontrés au sein des prisons, nous attendons avec intérêt la réponse du Gouvernement sur cette question cruciale.

²⁵⁵ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 73

²⁵⁶ *ibid.*, § 74 et 75

- Régime disciplinaire

I. Recommandations générales, internationales et européennes

L' « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus » et la Recommandation du Conseil de l'Europe relative aux règles pénitentiaires européennes prévoient en des termes quasi similaires que si l'ordre et la discipline doivent être maintenus, une personne détenue ne peut être punie que suivant une loi ou un règlement, qui doit fixer les points suivants :

- La conduite qui constitue une infraction disciplinaire ;
- Le genre et la durée des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées ;
- L'autorité compétente pour prononcer ces sanctions ;
- L'autorité à saisir d'un recours et la procédure à suivre en la matière.²⁵⁷

Pour sa part, le C.P.T. indique, d'une manière générale, qu' « *Il est aussi de l'intérêt tant des prisonniers que du personnel pénitentiaire que des procédures disciplinaires claires soient à la fois formellement établies et mises en œuvre dans la pratique. Toute zone d'ombre dans ce domaine comporte le risque de voir se développer des systèmes non officiels (et non contrôlés). Les procédures disciplinaires devraient assurer au prisonnier le droit d'être entendu au sujet des infractions qu'il est censé avoir commises et de faire appel auprès d'une autorité supérieure de toute sanction imposée.* » Toute autre procédure au terme de laquelle un prisonnier peut être séparé de manière non volontaire des autres pour des raisons liées à la discipline ou à la sécurité doit également être assortie de garanties efficaces, et notamment l'information et le droit de contester la mesure.²⁵⁸

II. Situation

Lors de sa seconde visite en Belgique, le C.P.T. a rappelé avoir déjà recommandé lors de la première que tout détenu puni soit informé par écrit des motifs de la mesure prise à son encontre, et qu'il dispose d'un moyen effectif de la contester auprès d'une autorité supérieure.

Le Gouvernement y avait répondu que le détenu est informé par écrit de la mesure ainsi que de sa motivation, qu'il peut entrer librement en contact avec son avocat et peut introduire diverses requêtes, dont notamment l'annulation de l'acte administratif devant le Conseil d'Etat ...²⁵⁹

²⁵⁷ règles 27 à 32 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op. cit.* ; règles 33 à 38 de la recommandation N°R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, *op. cit.* ; voir également le 30^e principe de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, *op. cit.*

²⁵⁸ 2^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (92)3*, points 55 et 56, repris in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux ... , *op. cit.*, pp. 19 et 20

²⁵⁹ toute la saveur de cette affirmation, datant de 1994, se révélera à propos du commentaire du recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre des sanctions disciplinaires en matière pénitentiaire : ce n'est en effet que depuis l'année 2002 que la haute juridiction administrative se reconnaît compétente pour connaître de recours relatifs à des sanctions disciplinaires : voir infra, sous l'article 13, partie établissements pénitentiaires, le Conseil d'Etat

Néanmoins, le C.P.T. indiquait dès 1997 que la situation n'avait toujours pas évolué : « *Bien qu'informé oralement lors de l'audition disciplinaire, le détenu ne reçoit pas systématiquement de confirmation écrite de la décision et des motifs de celle-ci. En outre, il est clairement apparu que les voies de recours générales décrites relèvent du domaine du théorique et que les détenus sanctionnés disciplinairement ne disposent d'aucun recours efficace. ... il a été clairement indiqué à la délégation qu'il n'existe pas de moyens de contester la décision disciplinaire.* »

Le C.P.T. espérait donc que la future « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire » (« projet Dupont », infra) mette en œuvre ses recommandations. Il souhaitait en outre que dans les cas les plus graves, le détenu puisse bénéficier de l'assistance d'un conseil au cours de la procédure disciplinaire, y compris lors de l'audition, tandis que des dispositions devraient être prises pour que les détenus qui le nécessitent puissent bénéficier de l'assistance d'un interprète.²⁶⁰

Cependant, lors de sa dernière visite de 2001, le CPT a constaté que la procédure disciplinaire laisse toujours autant à désirer: elle reste exclusivement orale et les sanctions ne sont toujours pas susceptibles d'appel.²⁶¹

Dans ce contexte, le CPT a encore pris note du Rapport final de la Commission «Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus» (« projet Dupont », infra), qui confirme entièrement les critiques faites en la matière par le CPT dès 1993, et intègre les recommandations formulées par le Comité à ce sujet. Le « projet Dupont » préconise en effet notamment une révision radicale du système disciplinaire pénitentiaire belge (énumération limitative des infractions et des sanctions disciplinaires; instauration d'une sanction disciplinaire de l'isolement en cellule appelée à remplacer le régime cellulaire strict; instauration d'une procédure écrite susceptible d'un recours auprès d'une Commission des plaintes indépendante, etc.).

En conséquence, « **Le CPT recommande donc que les autorités belges prennent les mesures nécessaires afin de faire accélérer la procédure d'examen, d'adoption et d'entrée en vigueur de la loi en question.** »²⁶²

Soulignons ici, à propos du suivi des recommandations émises par le CPT depuis 1993 à propos du régime disciplinaire :

- la procédure disciplinaire est restée inchangée dans la plupart des établissements ;

²⁶⁰ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 189 et 190 ; il nous semble que le Gouvernement n'a plus répondu à ces recommandations

²⁶¹ Soulignons ici que le rapport 2001 du CPT relatif à sa dernière visite en Belgique met l'accent sur les conditions matérielles offertes dans les cellules disciplinaires, qui laissent toujours autant à désirer. Il recommande aussi qu'un registre soit tenu, où serait consigné chaque cas dans lequel les moyens de contrainte ont été utilisés, et que des consignes écrites spécifiques soient élaborées concernant l'utilisation des moyens de contrainte. En outre, il a été rapporté à la délégation que dans des circonstances exceptionnelles, des détenus auraient été placés en cellule disciplinaire sans aucun vêtement. « Il va de soi qu'une telle pratique, si elle s'avérait exacte, serait totalement inacceptable. » : Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 94 et 95

²⁶² *ibid.*, § 96

- le détenu puni n'est toujours pas informé par écrit des motifs de la mesure prise à son encontre, et il ne dispose toujours pas d'un moyen effectif de contester la mesure auprès d'une autorité supérieure.²⁶³
- les régimes cellulaires stricts sont toujours appliqués tant pour raison de « sécurité » que comme sanction, ce que dénonce le CPT depuis 1997 : un tel régime est une forme d'isolement sans stimulation mentale et physique appropriée qui est de nature à provoquer à long terme des effets dommageables, se traduisant par des altérations des facultés sociales et mentales.
La recommandation du CPT en 1993 d'aménager sans délai l'exécution du régime cellulaire strict afin de mettre à la disposition des détenus concernés des activités motivantes et de leur assurer un contact humain approprié, n'est toujours pas entendue.
Comme n'est pas entendue la recommandation visant un certain nombre d'autres mesures destinées à mettre en place des garanties appropriées pour les détenus soumis à un tel régime (indication par écrit au détenu des motifs du placement; possibilité pour le détenu de faire valoir son point de vue auprès de l'autorité compétente, avant toute prise de décision définitive; existence de voies de recours pour contester cette décision; réexamen complet au moins tous les trois mois du placement en régime cellulaire strict pour une période prolongée, le cas échéant, fondé sur un rapport d'observation médico-social).
- Concernant certaines garanties fondamentales :
 - non seulement peu d'établissements élaborent et communiquent un règlement intérieur, ainsi que toutes autres informations fondamentales concernant la vie de l'établissement et les droits des détenus : il est donc difficile de répondre à la demande du CPT demandant que ces documents soient disponibles dans les langues couramment comprises par les détenus ...;
 - aucune procédure effective de plaintes pour les détenus n'est instaurée (infra, article 13) ;
 - la mise en place d'un organe d'inspection indépendant des établissements pénitentiaires n'a toujours pas été explorée (infra, b) surveillance);
 - le CPT n'a donc toujours pas de réponse au sujet des allégations relatives à l'état d'insécurité juridique et, dans une certaine mesure, à l'absence de droits dans lesquels se trouvent les détenus en Belgique.
- En conclusion, pour la plupart des critiques émises, les autorités brandissent la loi de principes alors même qu'elles ont laissées celle-ci s'enterrer toute seule.

²⁶³ Alors que dans leur rapport intérimaire (CPT/Inf (95) 6, p. 55), les autorités belges ont indiqué que « les détenus qui font l'objet d'une mesure de punition sont entendus et informés par écrit de la mesure prise et de sa motivation... Les détenus peuvent librement recevoir la visite de leur avocat et correspondre avec lui ..., peuvent introduire un requête devant la Commission d'enquête parlementaire, ... poursuivre devant le Conseil d'Etat la suppression ou l'annulation d'un acte administratif... Ils disposent, en outre, d'un recours judiciaire : ils ont, en effet, la possibilité de citer l'Etat belge devant le Président du Tribunal de première instance dans le cas où ils s'estiment victimes d'actes illégaux, de voies de fait ». Mais, cela étant, dans les différents établissements visités, la délégation a constaté que la situation n'avait pas fondamentalement évolué. Bien qu'informé oralement lors de l'audition disciplinaire, le détenu ne recevait pas systématiquement de confirmation écrite de la décision et des motifs de celle-ci. En outre, il est clairement apparu que les voies de recours générales ci-dessus décrites relevaient du domaine du théorique et que les détenus sanctionnés disciplinairement ne disposaient d'aucun recours efficace. Dans les établissements visités, il a été clairement indiqué à la délégation qu'il n'existait pas de moyens de contester la décision disciplinaire. A Lantin, une procédure locale de révision avait été mise en place afin de permettre au détenu de s'adresser au directeur qui se réserve le droit de revoir la sanction imposée.

En effet, en Belgique, le régime disciplinaire dans l'univers carcéral obéit à une réglementation très vague, dont les termes sont imprécis et dépassés. Aucune procédure disciplinaire n'est établie, les droits des détenus en la matière ne sont pas explicites.

Les principaux éléments sur l'aspect disciplinaire en prison sont repris dans les articles 77 à 90 et 105 à 110 de l'arrêté royal du 21 mai 1965 « portant règlement général des établissements pénitentiaires », ainsi que dans l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 « portant instructions générales pour ces établissements » (articles 126 à 139). On y organise le régime disciplinaire des détenus, mais également la sûreté et le maintien de l'ordre. Toutes les instructions par rapport à la sûreté et le maintien de l'ordre, aspect lié au régime disciplinaire, sont reprises dans l'arrêté ministériel précité.

Cette réglementation énonce les principes généraux de la discipline, mais également les infractions et les punitions auxquelles les détenus devront faire face en cas de désobéissance, mais l'énumération des infractions n'est pas limitative et la formulation des règles est fort vague. De cette manière, le directeur de la prison peut décider de sa réaction face à la situation qui se présente : il dispose ainsi d'une très large marge de manœuvre.

Le régime disciplinaire recourt souvent au **régime des faveurs** : le directeur prend une décision indulgente qui avantage un détenu par rapport à un autre. Cette décision peut concerner plusieurs aspects de la détention, notamment les visites familiales, l'accès au téléphone, la possibilité d'aller au préau commun, de travailler en atelier ... Il s'agit bien de faveurs et non de droits véritables, que le directeur peut retirer à son gré.

Il convient néanmoins de souligner que le Conseil d'Etat rejette la qualification de « simples faveurs » des droits des personnes détenues, telle qu'exprimée par l'article 82 du règlement général cité ci-dessous, et affirme qu'elles sont bien titulaires de droits : « ... *qualifier de simple faveur le respect de droits aussi fondamentaux que le respect de la vie familiale, de la vie privée ... relève manifestement de l'abus de langage ; qu'au demeurant, ces droits sont garantis, comme il se doit, dans le régime carcéral ordinaire, avec les limitations inhérentes à ce type de situation, et ce n'est qu'à titre de punition qu'ils sont supprimés ou limités ... que la punition infligée modifie fondamentalement sa situation juridique ...* »²⁶⁴.

- Les infractions sont énumérées dans le règlement général et les instructions générales, ainsi que dans le règlement intérieur de chaque établissement.
Dans les établissements qui n'ont pas rédigé un tel règlement, l'autorité du directeur prévaut : il décide de manière arbitraire quelle réaction à l'infraction est la plus adéquate. Lorsqu'un règlement d'ordre intérieur existe, les règles de discipline et de maintien de l'ordre n'y sont pas toujours reprises ou restent vagues dans leur description.
- Les sanctions consistent en privations diverses, énumérées par l'article 82 du règlement général :
 - 1° privation de travail, lecture, cantine, visites, correspondance **et autres « faveurs »** ;
 - 2° placement dans une cellule de punition²⁶⁵.

²⁶⁴ Conseil d'Etat, 15 janvier 2002, Wadeh c. Etat, *Journal des Procès*, n° 432, 433 et 434 des 8 et 22 mars et 5 avril 2002, note R. DE BECO et S. CUYKENS

²⁶⁵ uniquement en cas de faute ou indiscipline « grave », pour une durée maximale de neuf jours : article 84 du règlement général

- Aucune procédure disciplinaire n'est décrite dans ces divers règlements, si ce n'est l'article 88 alinéa 3 du règlement général, qui indique que « *le directeur prononce les punitions en présence du détenu après l'avoir entendu* ». Dans la pratique, un rapport d'incident est rédigé par un surveillant, qui le transmet au directeur ; celui-ci s'informe puis entend le détenu avant de lui signifier la sanction prise à son encontre. Si la présence d'un avocat n'est pas formellement interdite par le règlement (mais bien par les directeurs, qui considèrent que le respect des droits de la défense ne s'impose pas aux « mesures d'ordre interne »), en pratique le détenu n'est pas toujours informé de ce qui lui est reproché et n'aurait ainsi pas le temps de prévenir son avocat.
- Aucun recours formel n'est prévu auprès d'une instance qui contrôlerait les décisions prises par la direction au niveau disciplinaire. Le détenu ne peut que tenter d'obtenir une entrevue avec le directeur, car celui-ci peut moduler sa décision. La commission administrative (infra, article 12) n'a aucune autorité en matière disciplinaire.²⁶⁶
- Le prévenu peut porter les décisions litigieuses devant le pouvoir judiciaire, mais nous verrons infra (article 13) qu'ils sont à la fois inappropriés et inaccessibles.

Nous ²⁶⁷ soulignerons pour conclure que le régime disciplinaire des personnes détenues est un **système de faveurs et non de droits. D'autre part, tout acte est punissable car il n'existe pas de liste limitative d'infractions.**

La rédaction d'un rapport disciplinaire dépend étroitement du surveillant. De plus, certains surveillants vont transformer les faits pour être sûrs que le détenu soit sanctionné ; il arrive aussi qu'un surveillant émette un rapport mensonger (par exemple pour évincer un détenu d'un atelier).

Le directeur prononce la sanction, il est donc juge et partie. Lorsqu'un établissement dispose de plusieurs directeurs, les sanctions sont très diverses et il n'existe pas de vision d'ensemble, disparité qui existe également entre établissements en fonction notamment de règlements internes différents.

Les sanctions les plus fréquentes sont la suppression des « faveurs » (travail, activités, visites, téléphone, télévision, ...) et la mise au cachot. Il existe aussi nombre de mesures pour lesquelles il est difficile de faire la différence avec de actes de vexation (enlever les posters des cellules ...). Il n'y a pas non plus toujours de distinction entre ce qui constitue une mesure disciplinaire et un moyen d'organisation de la prison.

Si l'utilisation du cachot constitue la sanction ultime, en pratique elle est très fréquemment utilisée. Des cachots vétustes continuent à être utilisés (humidité, peu d'éclairage et chauffage, pas de nettoyage, ...).

Le déroulement du « rapport » est parfois le lieu d'une réelle parodie de justice : plusieurs surveillants présents, impossibilité pour le détenu d'expliquer les faits dans un tel contexte ... Il n'y a aucun recours possible à l'encontre de ces sanctions ou mesures. Les détenus sont soumis au bon vouloir de l'administration, qui elle-même doit résister aux pressions de certains membres du personnel.

Afin de pallier à l'absence actuelle de procédure disciplinaire conforme aux droits reconnus aux personnes détenues, notamment par le CPT, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à accorder la plus haute priorité à la poursuite des travaux parlementaires et l'adoption du « projet Dupont ».

²⁶⁶ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 204 à 217

²⁶⁷ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 56 à 58, joint en annexe

- Soins de santé en milieu carcéral

Nombre de textes internationaux et européens tendent à recommander plusieurs droits relatifs aux soins de santé en milieu pénitentiaire, et notamment l'équivalence des soins intra et extra muros, l'indépendance des services médicaux vis-à-vis de l'Administration pénitentiaire ainsi qu'un personnel qualifié et en nombre suffisant.²⁶⁸

Les problèmes de santé des personnes détenues en Belgique

Nous²⁶⁹ soulignerons qu'en Belgique, d'une façon générale, l'état de santé de la population carcérale est considéré comme plus mauvais que celui de la population générale, et les problèmes de santé auxquels doit faire face l'administration pénitentiaire sont multiples : prévalence du sida, des hépatites virales, de la tuberculose, et prévalence des MST.

Au vu de l'importante prévalence des maladies transmissibles, la prison est considérée comme un lieu à haut risque d'infection en raison des conditions de détention (surpopulation, mauvaises conditions d'hygiène...) et des comportements à risque qui y sont pratiqués (relations sexuelles non protégées, usage de drogues par injection et partage du matériel entre détenus, pratique du tatouage et du piercing sans stérilisation correcte du matériel).

Les conduites addictives sont également sur-représentées : bien que l'estimation de l'ampleur de l'usage de drogues (cannabis, héroïne...) en prison se heurte à divers problèmes, il est souvent avancé que le phénomène touche 50 à 70% de la population carcérale. De plus, il existe une sur-représentation des consommateurs d'alcool à l'entrée en prison. L'incarcération accroît fortement la consommation de tabac (facteur de risque cardiovasculaire) et on constate une forte dépendance aux médicaments tels que les benzodiazépines et les neuroleptiques.

La majorité des détenus ont, par ailleurs, une hygiène bucco-dentaire médiocre ou mauvaise.

Quant au manque d'exercices et les mauvaises habitudes alimentaires, ils entraînent une obésité chez 10 % des détenus.

Enfin, le stress psychologique engendré par l'incarcération provoque des états anxio-dépressifs aigus accompagnés de troubles du sommeil, et engendre des actes autodestructeurs tels que les suicides (dont le taux est dix fois plus important que dans la population générale), les automutilations et les grèves de la faim. Il semble que certaines déficiences dans l'organisation de la prise en charge médicale des détenus soit de nature à

²⁶⁸ voir notamment « Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus » des Nations Unies, *op. cit.*, : principe 9 : « Les détenus ont accès aux services de santé existants dans le pays, sans discrimination aucune du fait de leur statut juridique. » ; « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus » des Nations Unies, *op. cit.*, règles 22 à 26 ; Recommandation N° R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les « règles pénitentiaires européennes », *op. cit.*, règles 26 à 32 ; Recommandation N°R(98) 7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux « aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire », adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 1998, lors de la 627^e réunion des Délégués des Ministres ; 3^e rapport général du CPT, *CPT/Inf(93) 12*, points 30 à 76, repris in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, *op. cit.*, pp. 30 à 39.

²⁶⁹ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp 38 à 48

aggraver cette situation. Le stress lié à l'incarcération est également responsable de la survenance ou de l'aggravation de diverses pathologies.

Les instances compétentes

Face à cette situation de précarité sanitaire et à la reconnaissance du droit à la santé par la Constitution belge, la question peut être posée de savoir dans quelle mesure les détenus ont accès aux soins que leur état réclame ou, plus précisément, s'ils disposent de soins équivalents à ceux disponibles dans la communauté, comme le prescrivent les normes édictées par les organisations internationales.

Le Conseil de l'Europe, dans sa recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, souligne que “ *la politique de santé en milieu carcéral devrait être intégrée à la politique nationale de santé et compatible avec elle (...)* ” (§ 10) et que “ *le rôle du ministère de la Santé devrait être renforcé en matière de contrôle de l'hygiène, de la qualité des soins et de l'organisation des services de santé en milieu carcéral (...). Un partage clair des responsabilités et des compétences devrait être établi entre le ministère de la Santé et les autres ministères compétents, qui devraient coopérer pour la mise en œuvre d'une politique de santé intégrée* ” (§ 12).

Jusqu'à présent, dans le système pénitentiaire belge, nous sommes loin d'une politique de santé basée sur la collaboration et la concertation entre les différents ministères concernés. C'est l'administration pénitentiaire qui est en effet responsable de l'organisation de la prise en charge sanitaire des détenus, et elle en supporte entièrement le financement puisque les personnes incarcérées sont exclues du système de la sécurité sociale et que les ministères de la Santé (fédéral, communautaires et régionaux) ne sont pas (ou très peu) impliqués dans la gestion des soins destinés aux détenus.

A ce propos, il est regrettable que le Conseil de l'Ordre des médecins ne se soit pas encore penché intensivement sur la médecine carcérale.

L'organisation générale des soins de santé en milieu carcéral

Ces dernières années, le service médical central a procédé à une restructuration des services médicaux des établissements pénitentiaires, dont l'objectif général était d'élaborer des structures analogues à celles de la société :

- en organisant les centres médico-chirurgicaux (C.M.C.) et le statut des dispensateurs de soins suivant le modèle de l'hôpital civil ;
- en renforçant la présence des médecins et des infirmiers dans les prisons ;
- en séparant la comptabilité médicale du reste de la comptabilité des établissements pénitentiaires.

Cette autonomisation financière était destinée à permettre un meilleur suivi et une meilleure prévision des dépenses. Néanmoins, elle constitue aussi une limitation de la liberté thérapeutique des médecins dans la mesure où le service médical central détermine l'ampleur des soins à dispenser, par établissement et par spécialité, et fixe des quotas à respecter, afin d'éviter tout dérapage lié à l'absence de ticket modérateur.

D'après un communiqué de presse du 15 mai 200, un budget annuel de plus de 12 millions FB est consacré aux soins de santé des détenus. Ce budget permettrait d'investir dans du

matériel médical onéreux et d'assurer les services d'un médecin à temps plein pour 350 détenus et d'un infirmier à temps plein pour 60 détenus.

Les dispensateurs de soins de chaque prison sont chargés de gérer au mieux les enveloppes budgétaires mises à leur disposition et le coût important des soins de santé semble être un frein à l'accès à des soins équivalents à ceux disponibles à l'extérieur de la prison.

Les services médicaux des établissements pénitentiaires hésitent, par exemple, à entamer des traitements de longue durée lorsque le détenu malade est en détention préventive ou condamné à une courte peine. L'absence de prise en charge est alors justifiée par le fait que le traitement entamé risque de ne pas être poursuivi à la sortie de prison. De même, lorsque l'état de santé d'une personne détenue préventivement requiert des soins chirurgicaux, dans un établissement, l'intervention est systématiquement retardée jusqu'à sa condamnation.

Les lacunes de la prise en charge sanitaire des personnes détenues

L'organisation et la pratique des soins de santé en milieu pénitentiaire révèlent des lacunes, qui peuvent constituer une violation du droit à la santé.

1° Un manque de personnels qualifié et disponible

Des plaintes récurrentes sont émises quant à la disponibilité des médecins et à la manière dont sont organisées les consultations.

Dans l'ensemble des établissements, on signale que le personnel psychosocial et médical est débordé par des demandes de nature administrative, avec pour conséquence l'impossibilité de répondre à l'ensemble des demandes exprimées par les détenus.

Cette situation est aggravée par la surpopulation.

Dans le même sens, on constate que les certificats médicaux d'aptitudes à la formation, demandés par les organismes de formation, ne font habituellement pas l'objet d'un examen médical approfondi ; celui-ci reste même très sommaire.

D'une façon générale, le médecin n'est présent que quelques heures certains jours de la semaine et il n'y a pas toujours une véritable permanence infirmière, la nuit et le week-end. Cette situation peut avoir des conséquences dommageables, voire fatales pour les détenus.

Les exemples de problèmes de suivi des demandes d'ordre médical des détenus se multiplient et généralement, l'expression d'une douleur vive n'est pas considérée comme un critère d'urgence.

Il semble que les demandes soient triées en fonction du comportement du détenu, ce qui entraîne des durées d'attente fort variables d'un détenu à l'autre.

Dans ces circonstances, les détenus se plaignent du fait que leur état de santé s'aggrave. Plusieurs cas nous ont, en effet, été relatés où, à la suite d'un manque de soins, le détenu a dû subir une intervention chirurgicale qui ne se justifiait pas au départ.

En résumé, les problèmes de suivi médical des détenus trouvent leur origine, d'une part, dans la surcharge de travail des personnels médicaux et infirmiers et d'autre part, dans le rôle d'intermédiaire que le personnel de surveillance est amené à jouer quand il s'agit de transmettre les billets de rapport des détenus aux services concernés.

Les demandes relatives à l'obtention d'un soutien psychologique sont confrontées au même problème d'attente, notamment en raison d'un manque de personnel : il y avait en janvier 2000, une moyenne d'un psychologue pour 117 détenus alors qu'idéalement, il devrait y en avoir 4 fois plus.

Le manque de personnel infirmier qualifié se traduit également par le fait que certains services médicaux continuent à utiliser des "surveillants-infirmiers" non qualifiés pour assister les infirmiers diplômés. Ces "surveillants-infirmiers" peuvent être conduits à déterminer la nécessité ou non d'une consultation médicale, à assurer la distribution des médicaments ou à pratiquer certaines petites interventions.

2° Problèmes d'organisation, vétusté des locaux et manque de moyens matériels

Il convient de relever que, dans certaines prisons, les détenus ont des difficultés à rencontrer le médecin parce que l'horaire des consultations se superpose à la promenade ou aux heures de travail.

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre du Centre médico-chirurgical (C.M.C) de Saint-Gilles, en raison de la vétusté des installations et du manque d'intimité : présence de mэрule dans les bureaux de consultation, toits percés, vétusté des salles d'opération et d'hospitalisation, absence d'eau courante, etc.

A Saint-Gilles et à Forest, les détenus reçoivent fréquemment des médicaments périmés.

3° Une qualité de soins insuffisante

La qualité des soins est régulièrement mise en cause dans l'ensemble des établissements observés. On peut distinguer différents types de problèmes qui attestent du fait que les détenus ne bénéficient pas de soins d'une qualité équivalente à ceux dispensés dans la société libre :

- des erreurs et retards de diagnostics sont relatés, avec des conséquences parfois dramatiques pour les détenus ;
- plusieurs cas d'inadéquation des traitements aux pathologies des détenus sont rapportés ;
- les détenus n'ont pas accès à certains traitements (par exemple, une tri-thérapie) ;
- des ruptures dans la continuité des traitements sont dénoncées : certaines personnes voient leur traitement interrompu lors de leur entrée en prison ou suite à un transfèrement, ce qui constitue une violation du principe de la continuité des soins.

4° Le suivi médical

Si l'informatisation des dossiers médicaux était destinée à faciliter le suivi des détenus lors des transfèrements et la gestion de leurs dossiers, à Jamioulx, la transmission des dossiers des détenus remis en liberté vers les organismes compétents ou un autre médecin est problématique.

Des effets secondaires se font ressentir à plusieurs niveaux (formation, emploi...) du fait que certains employeurs (dans le cas de semi-liberté) refusent de prendre la responsabilité d'engager (et d'assurer) un détenu dont l'état de santé est peut-être grave.

5° La prévention des maladies et l'éducation à la santé quasiment absente

D'une façon générale, les services médicaux des établissements pénitentiaires se préoccupent quasi exclusivement de la médecine curative. D'énormes lacunes existent donc en ce qui concerne la prévention des maladies transmissibles et l'éducation à la santé.

Les médecins n'ont pas le temps de diffuser des messages de prévention. Le matériel éducatif et les brochures d'informations sont rares.

En général, le dépistage des maladies transmissibles n'est pas systématiquement proposé à tous les détenus, mais seulement aux personnes qui appartiennent à un groupe dit à risque.

Il n'est généralement pas possible de désinfecter le matériel d'injection, de tatouage et de piercing, les préservatifs sont difficiles à obtenir.

6° Manquements à la déontologie médicale

- le principe du consentement libre et éclairé du patient aux actes médicaux : le fait, par exemple, que les détenus ne sont, en principe, pas prévenus de l'endroit et du jour d'une intervention chirurgicale. Le motif invoqué par le personnel de surveillance est la sécurité de l'établissement (risque d'évasion, etc.) et la peur d'avoir un rapport disciplinaire ;
- secret médical et confidentialité ;
- l'attitude de certains médecins : il est rapporté que certains médecins pénitentiaires ont une attitude dénigrante et discriminatoire à l'égard de certaines catégories de détenus, comme les toxicomanes ou les détenus pour faits de mœurs. De même, le personnel des hôpitaux a parfois eu des attitudes peu respectueuses de la déontologie médicale face à cette catégorie particulière de patients que sont les détenus.

7° Problèmes liés à la confrontation de la médecine à la logique sécuritaire de l'institution carcérale

Lorsque les soins ou les examens ne peuvent pas être réalisés dans la prison, les détenus sont envoyés au C.M.C. de Saint-Gilles ou de Bruges ou dans un hôpital de proximité. Ces transfèrements sont l'objet de la cristallisation des craintes relatives à la sécurité et il arrive que l'équipe médicale du C.M.C. subisse des pressions pour qu'un détenu ne soit pas transféré vers un hôpital ou qu'il retourne dans sa prison d'attache.

Plusieurs cas sont rapportés où les personnes accompagnant un détenu envoyé dans un hôpital (gendarmes ou surveillants) ont exigé d'assister aux examens pour assurer la garde du détenu. Dans un cas en particulier, la question de la sécurité a entraîné le report d'une intervention importante programmée par l'équipe médicale, parce que le détenu connaissait l'heure et le lieu de celle-ci (Saint-Gilles – juillet 2001).

8° Appel à un médecin extérieur

Si l'article 96 du règlement général prévoit la possibilité de faire librement appel au médecin de son choix, il ne s'agit que d'une faculté qui peut être révoquée par l'administration pénitentiaire.

De plus, le traitement déterminé par le médecin extérieur doit être accepté par le médecin de la prison.

Par ailleurs, le fait que les honoraires du médecin extérieur et du traitement soient alors à la charge du détenu constitue également un obstacle à l'exercice de cette faculté.

En conclusion, le suivi des recommandations du CPT à propos des soins de santé des personnes détenues, émises lors de ses trois visites en Belgique, mérite plus particulièrement quelques commentaires.

I. Synthèse des constats du CPT

Depuis son premier rapport, le CPT a stigmatisé la confusion des missions des services médicaux dans les prisons, le manque de personnel, l'organisation des consultations ainsi que les conséquences des conditions de détention sur la santé des personnes détenues.

La confusion des missions

L'appartenance directe du médecin de la prison à l'établissement (« le médecin de la prison»), l'accomplissement de soins infirmiers et l'entretien d'accueil ainsi que le premier bilan médical lors de l'arrivée d'un détenu en prison par du personnel de surveillance ont été pointés par le CPT.

Indépendamment de la compétence de ce personnel, la double appartenance à une structure de soin (service médical) et une structure de contrôle (prison) va vers l'affaiblissement des deux missions.

Face à cela, depuis 1996 et la réorganisation entamée, des progrès notoires ont été faits: les médecins de la prison ont été remplacés par des pools de médecins généralistes indépendants dirigés par un chef de service, lui aussi généraliste de l'extérieur. Les «surveillants-infirmiers» ont, quant à eux, petit à petit laissé la place à des infirmiers diplômés. Ainsi les prisons disposent maintenant d'un corps médical qui peut se donner la force d'être indépendant en appliquant le plus strictement possible les consignes du Service de Santé Pénitentiaire (créé par la circulaire du 24.07.2000), à savoir offrir aux détenus des soins de santé équivalents à ceux prodigués extra-muros aux non-détenus, dans une visée curative et préventive.

Une récente avancée (septembre 2002) concerne la couverture mutuelle des détenus en congés pénitentiaires : celle-ci vient de leur être octroyée.

Le médecin de la prison, tout généraliste extérieur qu'il soit, reste néanmoins associé à la procédure disciplinaire en visitant chaque jour un détenu placé au cachot afin de voir si il peut y être maintenu. Comment un détenu peut-il avoir confiance en un médecin qui participe de près ou de loin à son maintien dans des lieux dégradants ?

De plus, des directions locales renforcent la confusion en demandant aux infirmeries de réaliser des tests d'urine afin de dépister la consommation de stupéfiants.

Le manque de personnel qualifié

Depuis 1993, le CPT rappelle que le nombre d'infirmiers et de médecins n'est pas suffisant pour de telles populations. La situation s'était à peine améliorée en 1997 et le CPT a invité à accroître l'effort. Cette demande concernait les médecins généralistes, les infirmiers, les psychiatres et les dentistes.

Si, aujourd'hui, le CPT ne fait plus de remarques au sujet de Lantin qui n'avait guère été épargnée par les critiques, celles-ci se portent maintenant sur la prison d'Anvers.

La question est posée de savoir pourquoi certains établissements ont droit à des effectifs corrects (avec l'engagement d'infirmiers intérimaires en cas de difficulté) et pourquoi d'autres ne l'ont pas. Une hypothèse est évidemment de l'ordre de la contrainte budgétaire. On peut regretter que la santé d'une population déjà surexposée passe par de telles contraintes.

L'organisation des services

Des problèmes d'accès aux soins restent récurrents: la décision unilatérale de la police d'Andenne de ne faire qu'une extraction par jour empêche des consultations rapides dans des hôpitaux civils et vont par là contre une des missions du service de santé pénitentiaire, à savoir l'équivalence de soins entre le monde libre et le monde de la prison.

La confidentialité des entretiens, nécessaire à un bon diagnostic, est aussi mise à mal: le personnel de surveillance, (ou la police durant les extractions à l'hôpital) assistent parfois aux entretiens, dans des soucis sécuritaires.

De plus, le lieu de ces consultations, le matériel disponible a souffert de sévères critiques de la part du CPT. Des efforts notoires en terme d'infrastructure ont été faits dans certains établissements et le CPT ne pointe plus d'énormes problèmes d'infrastructure.

Enfin, les médicaments continuent à être distribués par les surveillants alors que cela devrait être une tâche du service médical.

Les conditions de détention

L'endémique surpopulation des prisons était déjà dénoncée en 1993. Rien n'a été fait pour la limiter: le seul changement concerne l'allongement des peines prononcées et l'exécution de plus en plus large de petites peines de prison auparavant non-exécutées (supra).

Le CPT a toujours pointé les conséquences en terme d'hygiène et de prévention. L'augmentation de la population va en effet à l'encontre des progrès parfois faits dans d'autres registres des soins de santé.

L'infrastructure défailante, à savoir la présence de seaux en lieu et place de WC est également dénoncée depuis 1993. Là encore certaines sections d'établissements sont bien moins équipées que d'autres.

Les établissements plus modernes sont pointés par le CPT pour leur manque d'activités rendant la détention autrement oppressante, et provoquant également des difficultés de santé importantes.

II. Projet actuellement en débat en Belgique

Le seul projet connu et public actuellement sur la question des soins de santé en prison semble être le « projet Dupont », dont on connaît l'état d'enlisement au sein de la Commission justice de la Chambre (infra).

Mais, même dans ce projet, des questions relevées par le CPT continuent d'être ignorées ou d'être traitées dans un sens peu compatible avec les observations du CPT:

- Le suivi des soins de santé de l'extérieur vers l'intérieur lors de l'incarcération : comme seul le médecin de la prison peut prescrire des médicaments, comment assurer ce suivi pourtant demandé par l'article 87 du projet de loi ?
- Le projet continue à parler d'un corps médical attaché à la prison (art 89). Ce terme est vague et ne permet pas de dire s'il rencontre une des recommandations du CPT, à savoir le rattachement du service de santé pénitentiaire au ministère de la santé et plus à celui de la justice.
- Le directeur reste responsable de l'offre des soins de santé alors qu'il n'a aucune compétence dans ce secteur (art 92) et que d'autre part son appartenance au ministère de la justice risque de lui faire viser d'autres objectifs que ceux du ministère de la santé.
- Le projet de loi répond aux difficultés de la confusion des missions en prévoyant explicitement la création du poste de « médecin-conseil » qui évalue les capacités du détenu en termes de mise au travail, d'activités sportives, de maintien au cachot ainsi que sa capacité à subir des mesures disciplinaires. Il est prévu qu'il remette aussi un avis sur les mesures de libération ou d'aménagement d'un plan de détention. Il serait

étonnant que beaucoup de médecins se lancent dans ce genre de tâches relativement opposées à l'art de guérir. Et s'ils l'acceptaient cela pourrait poser question! De plus, les médecins sont-ils compétents dans l'élaboration de dispositifs psychosociaux (art 99) ?

III. Pratiques en Belgique

La confusion des missions

Le Service de Santé Pénitentiaire dépend directement du directeur général de l'exécution des peines et mesures. Cette dépendance peut poser problème en raison des moyens de pression budgétaire, et en raison des dilemmes pouvant exister entre santé et sécurité. Un service de santé pénitentiaire dépendant du ministère de la santé ne serait-il pas la garantie d'une meilleure qualité et contrôle plus adéquat ?

De plus, des pratiques inconciliables avec la mission thérapeutique, telles que des missions d'expertise (placement au cachot, tests d'urine), sont tolérées dans certains établissements. L'arrivée de personnel généraliste indépendant, d'infirmiers diplômés va dans le bon sens mais devrait être plus radicale par une appartenance structurelle au ministère de la santé.

Le manque de personnel qualifié

Du personnel continue à manquer dans certaines prisons, entraînant par là des consultations à la va-vite.

L'organisation des services

La création du service de santé pénitentiaire n'a pas été l'occasion d'une redéfinition des pratiques au regard des principes exposés.

Ainsi, l'organisation des services médicaux ne se définit que par les infirmeries locales quand les directions laissent des marges de manœuvre suffisantes en termes d'organisation et de définition des missions.

Les conditions de détention

Celles-ci restent dramatiques dans certains établissements vétustes.

Rappelons également que la surpopulation continue d'augmenter.

Au vu de la situation déplorable des soins de santé des personnes détenues, il serait souhaitable que le Gouvernement soit fortement incité à accorder la plus haute priorité à la poursuite diligente des travaux parlementaires relatifs au « projet Dupont », ainsi qu'à attacher le service de santé pénitentiaire au Ministère de la Santé.

- annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires

I. Recommandations internationales et européennes

La Recommandation du Conseil de l'Europe « relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire »²⁷⁰, après avoir rappelé que l'administration pénitentiaire et le ministère responsable de la santé mentale devraient coopérer à l'organisation des services psychiatriques mis en place à l'attention des détenus, précise que « *Les services de santé mentale et les services sociaux rattachés aux prisons ont pour mission d'assister les détenus, de les conseiller et de renforcer leurs moyens d'adaptation et leurs possibilités de faire face à leurs problèmes personnels. Compte tenu de leurs missions respectives, ces services devraient coordonner leurs activités. Ils devraient être professionnellement indépendants, tout en prenant en considération les conditions spécifiques du cadre pénitentiaire.* »

Pour sa part, le C.P.T. recommande, d'une manière générale, qu'en raison de la surreprésentation au sein de la population pénitentiaire de personnes présentant des troubles psychiatriques, un médecin qualifié en psychiatrie soit attaché au service de santé de chaque prison, tandis que certains infirmiers doivent avoir reçu une formation en ce domaine. De plus, « *la dotation en personnel médical et soignant, ainsi que les dispositions des lieux de détention, doivent garantir la possibilité de programmes pharmacologiques, psychothérapeutiques et ergothérapeutiques suivis.* ». Enfin, la capacité d'accueil de l'unité psychiatrique doit être suffisante, et le transfert d'une personne malade doit être considéré comme hautement prioritaire.²⁷¹

II. Situation

Lors de ses deux premières visites périodiques en Belgique, le C.P.T. a souligné que les annexes psychiatriques visitées présentent nombre de lacunes (personnel, infrastructure, ...) qui induisent que le niveau de prise en charge des patients est en-dessous du minimum acceptable du point de vue éthique et humain. Il considère également qu'il n'est pas souhaitable que le problème de la toxicomanie à l'entrée soit géré à l'annexe psychiatrique, parallèlement aux cas psychiatriques majeurs.²⁷²

La situation reste néanmoins tellement grave que, lors de sa dernière visite, et pour la première fois en Belgique, le CPT a émis une « observation communiquée sur-le-champ »²⁷³ : il demande des informations détaillées à propos des mesures concrètes prises par les

²⁷⁰ Recommandation N° R (98) 7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 1998 lors de la 627^e réunion des Délégués des Ministres, points 52 à 59 ; voir également la règle 22. 1) de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op. cit.*, « *Chaque établissement pénitentiaire doit disposer au moins des services d'un médecin qualifié, qui devrait avoir des connaissances en psychiatrie. Les services médicaux devraient être organisés en relation étroite avec l'administration générale du service de santé de la communauté ou de la nation. Ils doivent comprendre un service psychiatrique pour le diagnostic et, s'il y a lieu, le traitement en cas d'anomalie mentale.*

²⁷¹ 3^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (93)12*, points 41 à 44, in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT ..., *op. cit.*, p. 33

²⁷² Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 151 à 160

²⁷³ article 8 §5 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987

autorités belges afin d'assurer aux détenus des établissements pénitentiaires visités – et en particulier ceux hébergés dans les annexes psychiatriques - des soins adaptés « *tant en qualité qu'en quantité* ». ²⁷⁴

En pratique, dans les huit prisons belges qui disposent d'une annexe psychiatrique, celles-ci accueillent des internés en attente de transfèrement vers un établissement de défense sociale (infra), des toxicomanes qui entrent en prison et passent leurs premiers jours d'incarcération en annexe, des détenus (prévenus et condamnés) qui présentent des troubles mentaux ou mis en observation par décision d'une juridiction d'instruction.

Les assistants sociaux et les psychologues travaillent généralement pour l'ensemble de l'établissement pénitentiaire.

« L'annexe psychiatrique ne bénéficie pas de l'infrastructure d'un milieu hospitalier psychiatrique. L'encadrement thérapeutique est généralement totalement insuffisant : un médecin-psychiatre anthropologue vient quelques heures par semaine dans ce service. Dans la plupart des cas, il n'y a pas d'infirmier, mais seulement des surveillants sans formation spéciale chargés parfois d'une série de soins, dont les injections intramusculaires. » ²⁷⁵

Nous ²⁷⁶ soulignerons que, d'une manière générale, les personnes souffrant de pathologies mentales et psychiatriques ne trouvent pas, en prison, les conditions minimales de prise en charge que leur état réclame. Il existe un manque flagrant de soutien psychiatrique : dans certains établissements, il n'y a plus de psychiatres, dans d'autres, certains psychiatres font le choix de centrer leurs activités sur l'expertise.

D'autre part, la situation des annexes psychiatriques est très problématique. Les prisons qui possèdent une aile psychiatrique y appliquent un régime spécifique qui est rarement favorable aux détenus, ne fut-ce que parce que ce type de structures – inadaptées - manque de moyens et de personnel suffisamment qualifié. S'y trouvent entre autre des toxicomanes pour lesquels aucun sevrage n'est prévu. En outre, dans certaines annexes, la surpopulation est très préoccupante. Les annexes psychiatriques font l'objet de nombreuses plaintes, que ce soit de la part des détenus, de leur famille et même des membres du personnel.

En 2001, le ministre de la Justice a pourtant signé un arrêté de subvention qui prévoit le soutien financier d'unités de psychiatrie légale dans des cliniques psychiatriques ordinaires. Il a également chargé l'administration pénitentiaire de préparer un projet destiné à améliorer le développement de l'encadrement des soins psychiatriques au sein des prisons.

Remarquons plus particulièrement que, si le CPT a dénoncé plusieurs problèmes, il restent néanmoins loin d'être en bonne voie de solution :

I. Synthèse des constats du CPT

- Les conditions de détention ne sont pas acceptables: grandes salles communes où séjournent différentes pathologies peu compatibles entre elles, absence d'un encadrement spécialisé en psychiatrie ou insuffisance radicale des heures de ces spécialistes, absence d'activités thérapeutiques différenciées, délais d'attente extrêmement longs pour séjourner en annexe et de ce fait présence dans des établissements ou sections non-adaptées de détenus présentant des pathologies peu compatibles avec une structure purement carcérale.

²⁷⁴ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 8, 60 et 86

²⁷⁵ Le Guide du prisonnier, *op. cit.*, pp. 170 et 171

²⁷⁶ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 19-20 et 47-48

- La population des personnes détenues hébergées dans ces annexes est hétérogène, et par là bloque l'accès à celles-ci pour les détenus qui en auraient plus besoin. Les détenus considérés comme toxicomanes y sont parfois encore systématiquement placés, des détenus aux problèmes disciplinaires y sont parqués afin de déplacer le problème.
- La confusion, une fois de plus, des missions (supra, point « soins de santé ») touche également les psychiatres. Le CPT recommande depuis 1997 la scission des missions d'évaluation et de soins. Les psychiatres, malgré cela, continuent à appartenir également aux services psychosociaux qui ont une exclusive mission d'évaluation. Alors que l'on demande de plus en plus aux psychiatres des soins thérapeutiques, leur rattachement aux services psychosociaux est confirmée par la Circulaire du 4 février 1998. Circulaire où la mission d'expertise des services psycho-sociaux (SPS) est clairement définie. Ainsi, alors que les recommandations de scission sont faites en 1997, quelques mois après, la confusion est renforcée: en demandant des missions de soin dans les annexes, on confirme l'appartenance aux missions d'évaluations, - par ailleurs sur-investies en termes d'importance et de personnel - , et ce au détriment de missions de soutien et d'aide ne recevant que la portion congrue de la Communauté française.
- En 1997, le CPT a constaté quelques changements à Lantin : les détenus toxicomanes ne séjournent plus à l'annexe et les heures prestées par le psychiatre ont été augmentées, tout en restant insuffisantes. Par contre, aucun infirmier psychiatrique n'avait été engagé. Les grands dortoirs étaient toujours en place et d'autres établissements (Forest) continuaient de placer des détenus considérés comme toxicomanes à l'annexe. Là aussi, aucun suivi organisé de la question n'avait eu lieu et les initiatives étaient laissées à la discrétion des directions locales.
- La situation à l'annexe de Mons était dénoncée comme dramatique: un infirmier psychiatrique était en cours de recrutement, et les heures prestées par le psychiatre en annexe étaient dérisoires. Certaines tâches étaient même confiées à des détenus! A Merksplas, la situation était meilleure.

Cette situation hétéroclite témoigne du manque de directives de la direction générale aux directions locales, qui peuvent organiser les choses comme elles l'entendent sans contrôle efficace de la hiérarchie.

Quant au problème de transfert entre l'annexe psychiatrique et un établissement de défense sociale (infra), la surpopulation a continué son œuvre insidieuse empêchant maintenant même le placement en annexe de détenus internés contraints d'être détenus en régime «normal» dans des établissements traditionnels.

Par la suite, le renforcement des équipes psychiatriques et psychologiques a eu lieu, mais dans la mauvaise direction: alors que la recommandation demandait un renfort du côté «soins», le renfort s'est fait surtout du côté « évaluation ».

II. Projet en débat en Belgique

En ce qui concerne les projets en débat actuellement à ce propos, une initiative constitue en la création, depuis 2002, d'une cellule «soins psychiatriques» au sein de la direction générale des établissements pénitentiaires.

Cette cellule a pour mission de penser la gestion d'une partie de la population carcérale. Il s'agit, d'une part, des détenus placés en annexe psychiatrique suite à une décision du Ministre de la Justice, d'un juge d'instruction ou d'une juridiction répressive et, d'autre part, des détenus nécessitant des soins psychiatriques permanents.

Elle a opéré un premier repérage statistique de l'importance de cette population, et a fait des propositions de regroupements de cette population dans deux établissements.

Il est difficile d'analyser plus en profondeur cette initiative vu qu'elle est purement interne et que la cellule n'a, à ce jour, produit aucun document officiel.

III. Pratiques en Belgique

Dans la pratique, le recrutement des psychiatres continue à poser problème: tous les établissements n'en possèdent pas alors qu'en même temps est pointée l'augmentation de la population nécessitant des soins psychiatriques continus. Les salaires proposés pour cette tâche sont particulièrement peu attractifs en regard de ceux pratiqués dans le monde libre. Il en va de même des conditions de travail en prison.

Devant les insistances du CPT à propos de la salle commune de l'annexe psychiatrique de Lantin, l'administration centrale a non seulement procédé à la fermeture de celle-ci, mais de l'annexe dans son ensemble. Une partie des patients a été relogée à la maison d'arrêt, 4^e étage, aile B.

Les critères de sélection pour placer des détenus dans cette annexe qui ne dit pas son nom sont particulièrement vagues. Les autres détenus provenant de l'annexe fermée a été transféré dans les annexes d'autres prisons qui étaient pourtant déjà surpeuplées, ce qui a eu pour effet de rendre les conditions matérielles de séjour plus dures encore.

Tout cela a renforcé ce que dénonçait le CPT: l'accumulation de pathologies peu compatibles entre elles.

La capacité d'hébergement de l'établissement de défense sociale de Paifve a augmenté au prix d'une grève du personnel, vu que les renforts ont mis du temps à arriver.

La création de la cellule « soins psychiatriques » symbolise l'importance que veut lui donner la direction générale mais ses effets ne se limitent pour l'instant qu'à du symbolique: les annexes sont pleines, les psychiatres continuent à dépendre des services psychosociaux, ont des missions hybrides et les projets de regroupements des détenus nécessitant des soins psychiatriques (que le Gouvernement a présenté au CPT comme une réponse aux problèmes) ne sont pour l'instant que des projets construits par des non-spécialistes de la question, qui n'ont pas reçu de consignes claires sur ce qui était attendu. Et quand bien même ces projets (peu vérifiés) avanceraient, les difficultés budgétaires sont telles et les travaux de rénovation tellement lourds que l'on risque d'accroître l'acuité de la violence faite aux détenus nécessitant des soins psychiatriques.

Si dans le long terme, quelque espoir est permis (à estimer que les projets rentrés soient vérifiés, que du personnel qualifié est embauché et que l'on ne se contente pas de décréter que du personnel qui s'est occupé pendant des années de détenus "normaux" devienne spécialisé sans autre forme de procès), le court et le moyen terme s'annoncent particulièrement sombres alors que quelques efforts pourraient être vite accomplis.

De plus les missions des psychiatres continuent à être confuses: les renforts demandés ont été faits dans l'unique direction de l'évaluation et sont couverts par un discours inopérant, celui de l'expert généreux qui pourrait à la fois aider et évaluer. Le psychiatre continue à appartenir aux équipes psychosociales et remplit les missions qu'il veut bien remplir : soins pour certains, évaluations pour d'autres, coordination de l'équipe psychosociale.

Afin de mettre fin à la situation déplorable des patients détenus dans les annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité notamment à élaborer une définition précise de la population carcérale destinée aux annexes psychiatriques, ainsi qu'à accroître les moyens donnés à la cellule « soins psychiatriques » et assurer la publicité de ses projets.

D'autre part, les annexes psychiatriques des prisons accueillent les détenus en attente d'une place dans un établissement de défense sociale (infra). Souvent, les internés y restent plusieurs mois, parfois plus d'un an, avant qu'une place ne se libère en établissement de défense sociale.²⁷⁷

Pourtant, les règles 82.1) de l'« Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et 100 de la Recommandation sur les règles pénitentiaires européennes prévoient que « *Les aliénés ne doivent pas être détenus dans les prisons et des dispositions doivent être prises pour les transférer aussitôt que possible dans des établissements appropriés pour malades mentaux.* »²⁷⁸

En Belgique, l'article 14 de la loi de défense sociale²⁷⁹ stipule que « *Au moment où l'internement est ordonné, si l'inculpé se trouve en observation, il est maintenu à l'annexe psychiatrique en attendant la désignation d'un établissement par la commission de défense sociale.*

Si, au moment où l'internement est ordonné, l'inculpé est détenu dans un centre pénitentiaire, l'internement a lieu provisoirement dans l'annexe psychiatrique de ce centre ... »

En 1998, la Cour européenne des droits de l'Homme avait pourtant condamné la Belgique, estimant que le fait de détenir une personne malade mentale et soumise à une mesure d'internement par application de la loi de défense sociale dans une annexe psychiatrique ne constitue pas une détention régulière au sens de l'article 5. 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme.²⁸⁰

En l'espèce, Monsieur AERTS avait été placé 9 mois dans une annexe psychiatrique avant d'être transféré vers un établissement de défense sociale (EDS).

La Commission européenne des droits de l'Homme avait constaté au préalable « *qu'à défaut de prendre dans un délai raisonnable les mesures rendues nécessaires par l'état particulier de souffrance mentale du requérant due à son extrême anxiété, l'Etat lui a, de par son omission, occasionné un traitement qui ne saurait se justifier en aucune manière, et en particulier pas par des impératifs d'ordre financier ... et qui, dans les circonstances de la cause, a revêtu un caractère inhumain ou à tout le moins dégradant.* »

Toujours en 1998, le Comité des droits de l'Homme avait indiqué à la Belgique que « *Tout en notant que l'Etat partie prend des mesures pour abolir la pratique consistant à maintenir des malades mentaux dans les annexes psychiatriques des prisons pendant plusieurs mois avant de les transférer dans les établissements de protection sociale, le Comité rappelle que cette pratique est incompatible avec les articles 7 et 9 du Pacte et qu'il devrait y être mis fin.* »²⁸¹

Lors de ses deux premières visites en Belgique, le C.P.T. a également constaté cette pratique et souligné qu'elle comporte un risque indéniable d'aggravation de l'état mental des personnes qui en sont victimes.

De ce fait, « **Le CPT recommande de poursuivre avec une haute priorité la recherche de solutions pour assurer le transfert, dans des délais raisonnables, des patients dont le placement en établissement de défense sociale a été décidé.** »²⁸²

²⁷⁷ Rappelons qu'actuellement, la surpopulation empêche même le placement à l'annexe psychiatrique des détenus internés, contraints de rester en régime « normal » dans les établissements.

²⁷⁸ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op. cit.* ; Recommandation N°R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, *op. cit.*

²⁷⁹ loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, *M.B.*, 17 juillet 1964

²⁸⁰ Cour eur. D. H., arrêt AERTS c. BELGIQUE, 30 juillet 1998

²⁸¹ Observations finales du Comité des droits de l'Homme, Belgique, 19/11/98, *op. cit.*, point 22

²⁸² Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 161 et 162

Dans sa réponse, le Gouvernement avançait que les augmentations de capacité des établissements de défense sociale avaient permis de résorber le retard ou, à tout le moins, de le diminuer fortement.²⁸³

Cependant, nous pouvons établir qu'au contraire, à ce jour, cette situation ne s'est en rien améliorée.

En effet, le 17 juin 2002, le tribunal des référés de Liège a été saisi d'une décision de transfert en établissement de défense sociale du 12 décembre 2001, restée sans suite jusqu'alors, la personne concernée étant toujours détenue à l'annexe psychiatrique d'un établissement pénitentiaire (Lantin).

Il en ressort principalement la difficulté à astreindre l'Etat à respecter ces décisions de transfert en temps utile, la surpopulation des établissements de défense sociale étant telle que ces transferts « forcés » aggraveraient fortement la situation déjà précaire des établissements de défense sociale : le pouvoir judiciaire ne peut plus se prononcer quant au moindre mal : intérêt des patients déjà internés ou de ceux en attente de transfert au sein des annexes psychiatriques ... (voir infra, la situation des établissements de défense sociale, notamment l'absence de psychiatres en nombre suffisant en leur sein et la condamnation de l'Etat à y remédier par recrutement)

Après avoir constaté que la requête « se meut dans un contexte de saturation des services appelés à accueillir les justiciables relevant de la défense sociale ... contexte dans lequel des décisions condamnant l'Etat à organiser les transferts souhaités sous peine d'astreinte ont été prononcées ... ce type de solution est susceptible d'aggraver le sort d'autres patients, soit par la création d'un surnombre au sein de l'établissement de placement, soit par le non-respect de l'ordre de la liste d'attente ... », le tribunal invite l'Etat (ministère de la Justice) « à faire fixer le dossier du demandeur ... à l'audience ... de la commission de défense sociale, à laquelle il proposera des solutions alternatives en vue de respecter ses obligations à l'égard du demandeur ».²⁸⁴

En septembre dernier, soit après 10 mois d'attente et un recours en justice (délai plus long que celui de l'affaire AERTS), la personne concernée a été transférée vers un établissement de défense sociale (Paifve), autre que celui indiqué initialement.

Nous verrons néanmoins plus loin (infra, établissements de défense sociale) que cet établissement rencontre malheureusement un très grave problème de pénurie de psychiatres ...

Soulignons ici, à propos de ce dernier point, que si le CPT s'est dernièrement félicité de la fermeture de l'annexe psychiatrique de Lantin (voir cependant nos remarques supra à ce propos), « il a toutefois encore à l'esprit ses propres observations faites à l'EDS de Paifve en 1997²⁸⁵, observations qui avaient mis à jour une situation déjà préoccupante, en particulier en terme de personnels soignants qualifiés, notamment médicaux. »²⁸⁶

Afin de mettre fin au maintien des personnes en attente de transfert vers les établissements de défense sociale au sein des annexes psychiatriques des prisons, situation constitutive de traitement inhumain et dégradant, il serait souhaitable que le Gouvernement soit encore invité à y remédier d'urgence, en accordant la plus haute priorité à la réorganisation tant des annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires que des établissements de défense sociale, et notamment le nombre de places disponibles et le recrutement de psychiatres en nombre suffisant.

²⁸³ Rapport intérimaire du Gouvernement 1998, *op. cit.*, p. 66

²⁸⁴ Civ. Liège, (référé), 17 juin 2002, *RG n° 02/304/C ; 02/10787*, non publié

²⁸⁵ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 220 à 229

²⁸⁶ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 61

b) Organes de surveillance des établissements pénitentiaires

introduction

La surveillance des établissements pénitentiaires est également prévue par la règle 55 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus²⁸⁷ :

« Des inspecteurs qualifiés et expérimentés, nommés par une autorité compétente, devront procéder à l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires. Ils veilleront en particulier à ce que ces établissements soient administrés conformément aux lois et règlements en vigueur et dans le but d'atteindre les objectifs des services pénitentiaires et correctionnels. »

Pour sa part, le C.P.T. remarque, d'une manière générale, que des procédures d'inspection efficaces constituent des garanties fondamentales contre les mauvais traitements dans les prisons. Il attache une importance particulière à ce que *« des visites régulières de tous les établissements pénitentiaires soient effectuées par un organe indépendant (par exemple, une commission de visiteurs ou un juge chargé de l'inspection) habilité à recevoir les plaintes des prisonniers ... et à procéder à la visite des lieux. De tels organes peuvent, entre autres, jouer un rôle important pour aplanir les différends entre la direction pénitentiaire et un prisonnier donné ou les prisonnier en général. »*²⁸⁸

En 1993, lors de sa première visite en Belgique, le CPT a recommandé de mettre en place un organe indépendant, habilité à recevoir les plaintes des détenus et à procéder à des visites des lieux, qui puisse s'adresser directement à une autorité gouvernementale et/ou parlementaire, et qui rédige et publie un rapport annuel.²⁸⁹

En Belgique, l'inspection, le contrôle et les visites des établissements pénitentiaires sont prévus par les articles 128 à 138 du Règlement pénitentiaire²⁹⁰.

a) les commissions administratives

Il existe auprès de chaque établissement pénitentiaire une commission administrative, composée de membres nommés par le Ministre de la Justice ; le procureur du Roi de l'arrondissement, l'auditeur militaire et le bourgmestre de la commune en sont membres de droit²⁹¹. Les autres membres sont des personnes qui témoignent d'un intérêt particulier pour la vie carcérale.

« La commission administrative adresse ou transmet au Ministre tous les renseignements et documents qui lui sont demandés relativement à la situation et au régime de l'établissement et fait telles propositions qu'elle juge convenables dans l'intérêt de celui-ci.

Elle fait part au Ministre des faits qu'elle croit devoir relever. Celui-ci apprécie selon les circonstances la suite à y donner.

La commission correspond avec les agents de l'établissement par l'intermédiaire du directeur.

*Un ou plusieurs membres de la commission administrative sont à tour de rôle chargés, pendant un mois, de visiter l'établissement au moins une fois par semaine en qualité de commissaire du mois. »*²⁹²

²⁸⁷ *op. cit.* ; voir également le principe 29 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, *op. cit.*

²⁸⁸ 2^e Rapport général du CPT, CPT/Inf (92) 3, point 54, *in* Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux ..., *op. cit.*, p. 19

²⁸⁹ Rapport 1993 du CPT, *op. cit.*, §§ 244 et 247

²⁹⁰ arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 25 mai 1965

²⁹¹ article 129 du Règlement général

²⁹² souligné par nous ; articles 136 à 138 du Règlement général

Théoriquement, chaque commission administrative a donc un pouvoir d'initiative ; elle est chargée du contrôle et de la surveillance intérieure de l'établissement. Elle ne peut toutefois rien imposer.

Néanmoins, lors de sa première visite en Belgique, le C.P.T. en a critiqué le fonctionnement²⁹³.

Il a observé que de nombreuses commissions administratives avaient abandonné leur véritable mission : en effet, peu d'entre elles inspectent régulièrement les établissements pénitentiaires et visitent les détenus. Ainsi, le ministre de la Justice est rarement informé des situations intolérables vécues en prison. Les commissions ne sont pas suffisamment présentes dans les établissements pour assurer une protection minimale des détenus.

Il y a plusieurs raisons pour expliquer cette déficience : les commissions manquent d'un secrétariat convenable, on constate également un vieillissement général des membres et présidents, ainsi qu'un manque d'intérêt.²⁹⁴

Nous²⁹⁵ soulignerons que les commissions administratives sont le seul organe de contrôle interne des prisons.²⁹⁶

Force est de constater que ces commissions sont peu connues par les détenus. Cette situation est très problématique et joue dans ce manque de transparence qui caractérise les prisons.

Ces commissions se plaignent également du manque de locaux nécessaires à leur accueil. Dans certaines prisons, les relations avec le directeur ne sont pas particulièrement bonnes, ce qui a des conséquences sur leur marge de manœuvre. Enfin, dans une prison, il semblerait que la direction ait tenté de limiter la présence des membres de la commission administrative en leur interdisant l'accès à certaines activités.

b) fonctionnaires du ministère de la justice, juges d'instruction, présidents des cours d'assises, gouverneurs de province et bourgmestre

*« Les établissements pénitentiaires sont soumis à l'inspection des fonctionnaires du ministère de la justice, conformément aux instructions en vigueur dans ce département. Ils sont visités en outre par les juges d'instruction, les présidents des cours d'assises, les gouverneurs de province et les bourgmestres, en exécution des articles 611 et 612 du Code d'instruction criminelle. »*²⁹⁷

Au minimum, la visite du juge d'instruction devrait être mensuelle, celle du président de la cour d'assises devrait avoir lieu au cours de chaque session ; la visite du gouverneur devrait être annuelle et celle du bourgmestre mensuelle.²⁹⁸

Il faut tout d'abord remarquer que les autorités administratives (gouverneurs et bourgmestres) ne remplissent pas toujours leur mission de surveillance. Quant au juge d'instruction, il ne respecte ce devoir que de manière très limitée et inégale. En ce qui les concerne, les présidents de cours d'assises n'appliquent plus ces dispositions.

²⁹³ Rapport 1993 du CPT, §§ 244 à 247

²⁹⁴ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 227 et 228

²⁹⁵ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, p. 36

²⁹⁶ Elles ont cependant perdu leur fonction d'avis dans le cadre de la libération conditionnelle, fonction qui constituait leur priorité. Aujourd'hui leur tâche se limite à informer le ministre des problèmes qui se présentent dans leur établissement.

²⁹⁷ article 128 du Règlement général

²⁹⁸ articles 611 et 612 du Code d'instruction criminelle

Enfin, les exigences de tous ces contrôles ne sont pas énoncées : la qualité de ces derniers dépend donc entièrement de l'engagement des personnes qui en sont chargées.²⁹⁹

Remarquons pour conclure qu'un **contrôle** spécifique, **sanitaire**, est également prévu.

La Recommandation du Conseil de l'Europe relative aux règles pénitentiaires européennes impose, tout comme l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, l'inspection régulière par un médecin ou une autorité compétente de la qualité de l'alimentation, des installations sanitaires et du chauffage, éclairage et ventilation, ainsi que de la qualité des vêtements et de la literie des détenus.³⁰⁰

En Belgique, cette obligation est tout d'abord mise à charge d'autorités administratives, gouverneurs et bourgmestres³⁰¹.

Dans la pratique, il est rare que ces contrôles aient lieu.³⁰²

C'est le médecin qui vérifie l'observation des règles d'hygiène collective et individuelle. A cet effet, « *il doit visiter, au moins une fois par mois, l'ensemble des services et des bâtiments de la prison afin de s'assurer si toutes les mesures et les précautions prescrites dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité sont observées.* »³⁰³

Ils signalent les imperfections ou les insuffisances éventuellement constatées et donnent leur avis sur les moyens d'y remédier au directeur général des établissements pénitentiaires.

Rappelons que ces médecins sont attachés aux établissements pénitentiaires : il ne s'agit pas de fonctionnaires d'un service extérieur à l'administration pénitentiaire.

Ils ne sont donc pas indépendants. De plus, pour rédiger leurs avis, ils doivent s'inspirer des règles fixées à ce sujet par le règlement général et non des normes en vigueur dans la société civile. Ainsi, la réglementation, qui régit l'institution pénitentiaire sur la façon dont sont appliquées les lois et règlements se rapportant à la santé publique, n'est pas contrôlée par les ministères de la Santé.³⁰⁴

Enfin, le placement d'un détenu en cellule de punition ne peut être exécuté sans que le médecin ait examiné l'intéressé³⁰⁵.

Le médecin doit quotidiennement rendre visites aux détenus placés en cellule de punition³⁰⁶ et doit également se rendre auprès des détenus soumis à régime d'isolement³⁰⁷.

Dans ce dernier cas, la fréquence des visites n'est pas précisée. Le but de ces visites est de donner au médecin les moyens d'intervenir si la santé du détenu est mise en péril par la mesure disciplinaire.

Cette disposition n'est néanmoins jamais appliquée³⁰⁸.

²⁹⁹ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 225 et 226

³⁰⁰ règles 31 de la Recommandation N° R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes, et 26 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op. cit.*

³⁰¹ article 605 du Code d'instruction criminelle : « *Les gouverneurs veilleront à ce que (les prisons) soient non seulement sûres, mais propres, et telles que la santé des prisonniers ne puisse être aucunement altérée.* » ; article 613 du Code d'instruction criminelle : « *le bourgmestre veillera à ce que la nourriture des prisonniers soit suffisante et saine : la police de ces maisons lui appartiendra.* »

³⁰² Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 151

³⁰³ article 155 alinéa 2 des Instructions générales ; arrêtés ministériels des 12 juillet 1971 et 4 décembre 1990 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires, *M.B.*, 10 août 1971 et 5 février 1991.

D'autre part, une circulaire organise le contrôle des conditions de travail du point de vue de l'hygiène dans les ateliers pénitentiaires et le dépistage des maladies professionnelles.

³⁰⁴ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, pp. 151 et 152

³⁰⁵ article 84 du Règlement général

³⁰⁶ article 155 des Instructions générales

³⁰⁷ article 26 du Règlement général

³⁰⁸ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 156

c) autres visites

Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ont accès aux établissements pénitentiaires ; ils sont accompagnés du directeur de la prison. Les gouverneurs de province, procureurs généraux et procureurs du Roi, présidents des cours et tribunaux, juges d'instruction, auditeur général et auditeurs militaires, membres du conseil supérieur de la politique pénitentiaire et de la commission administrative ne sont accompagnés du directeur de l'établissement que s'ils le souhaitent.

Les autres personnes ne sont admises à visiter les établissements que sur autorisation du Ministre.³⁰⁹

Ces visites, facultatives, sont trop rares que pour être efficaces.

Mais encore, nous sommes fort étonnés que le Gouvernement avance dans son Rapport initial au Comité contre la torture que « la Ligue des droits de l'Homme a « très largement accès aux établissements pénitentiaires ». »³¹⁰

Nous attirons l'attention du Comité contre la torture sur le fait que, s'il est exact qu'il y a plusieurs années, une demande de visite de la Ligue des droits de l'Homme a été acceptée, les requêtes ultérieures ont toutes soit été laissées sans suite, soit refusées.

On en voudra pour preuve que la dernière a fait l'objet d'un refus supplémentaire.

Elle émanait de la Ligue des droits de l'Homme et de l'OIP, et était motivée par des information relatives à une dégradation de la situation de deux prisons.

Elle se référait en outre précisément aux termes encourageants du Rapport du Gouvernement à l'attention du Comité contre la torture.

Suivant la réponse du Ministre de la Justice, qui ne commente pas l'affirmation faite au Comité, cette requête ne peut être acceptée, « *la surveillance de l'organisation pénitentiaire est exécutée et/ou garantie de manière adéquate via différents canaux* », suit l'énumération notamment des personnes mentionnées plus haut, dont nous avons relevé l'(in)efficacité « *Dès lors, je ne vois aucune raison, notamment dans l'intérêt d'une bonne administration, d'autoriser vos organisations à accéder librement à ces établissements.* »³¹¹

De plus, notons ici qu'à l'instar du refus du Ministre de la Justice concernant le droit de visite au sein des établissements pénitentiaires, la Ligue des droits de l'Homme s'est vue refuser l'accès au nouveau centre fédéral fermé pour mineurs délinquants.

Il est, à cet égard, révélateur que le Ministre invoque, à l'appui de son refus, les mêmes arguments que ceux qui ont pu justifier, à ses yeux, son refus relatif aux établissements pénitentiaires ; à savoir, la circonstance que la surveillance de ce type d'établissement était déjà suffisamment efficace et mise en œuvre par différents canaux.

Formellement, le Ministre s'est d'ailleurs contenté de renvoyer au courrier adressé à la Ligue et à l'O.I.P., courrier qu'il a d'ailleurs joint en annexe de son refus relatif au centre d'Everberg.

³⁰⁹ articles 6 à 8 du Règlement général

³¹⁰ Rapport initial de la Belgique, Convention contre la torture, p. 49

³¹¹ demande des associations du 22 mai 2002, réponse du Ministre de la Justice du 25 juillet 2002

Par ailleurs, ce refus permet d'illustrer les difficultés de co-gestion de ce centre, dans la mesure où ce dernier est dirigé par un directeur fédéral, assisté de deux co-directeurs communautaires.

En effet, la Communauté française, en la personne de la Ministre Nicole Maréchal, avait marqué son accord à ce droit de visite.

Nous ne pouvons que regretter tout d'abord qu'une fausse information soit ainsi communiquée par le Gouvernement au Comité contre la torture, mais ensuite qu'à ce défaut d'élémentaire franchise qui témoignerait pourtant de respect à l'égard du Comité, s'ajoute (ou plutôt perdure) un cruel manque de transparence et de démocratie en matière pénitentiaire de la part du ministère de la Justice à l'égard d'associations de défense des droits fondamentaux de la personne humaine.

Soulignons néanmoins que la Ligue des droits de l'Homme, ainsi que le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, disposent depuis plusieurs années d'un droit de visite leur permettant d'accéder aux centres de détention pour étrangers.

Ces droits de visite s'exercent de concert, entre associations afin de se répartir de façon optimale les visites et de rationaliser ainsi le travail à effectuer.

L'objectif de ces visites est de suivre individuellement certains dossiers problématiques et de mettre en réseau, le cas échéant, les personnes ressources pertinentes (avocats, médecins...) afin de solutionner une situation urgente.

Afin tant de préserver le crédit du processus de suivi de la Convention contre la torture par son Comité de surveillance, que d'assurer une prise de conscience du Gouvernement à propos de l'obligation de surveillance qu'elle impose notamment à propos des établissements pénitentiaires, il serait souhaitable que le Gouvernement soit instamment invité à clarifier la situation actuelle ainsi qu'à pallier rapidement à ses carences, ainsi qu'à préciser le rôle qu'il souhaite réellement voir assumer par les ONG à ce propos.

c) avant-projet de « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution de peines privatives de liberté », dit « projet Dupont »

Introduction

Nous avons déjà pu constater qu'actuellement, les personnes détenues rencontrent nombre de problèmes relevant des traitements prohibés, qui trouveraient solution avec l'adoption du « projet Dupont ». Il s'agissait principalement du régime disciplinaire (le droit de plainte sera plus particulièrement analysé sous l'article 13) et des soins de santé.

Lors de sa première visite en Belgique en 1993, le C.P.T. a indiqué avoir « *reçu d'innombrables plaintes relatives à l'état d'insécurité juridique et, dans une certaine mesure, à l'absence de droits formellement reconnus aux détenus en Belgique. Cette situation serait à la source de tensions et de conflits. A cet égard, le C.P.T. souhaite souligner qu'un niveau minimal de protection juridique devrait être offerte aux détenus et qu'un certain nombre de droits élémentaires légaux devraient être reconnus par la loi.* »³¹²

Lors de sa seconde visite, après avoir réitéré son précédent constat, le CPT a salué la création d'une Commission chargée de l'élaboration de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », et « *recommande que celle-ci accorde une haute priorité à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus, laquelle faisait toujours défaut lors de la deuxième visite périodique.* »³¹³
Rappelons qu'en 1997, le CPT a plus particulièrement noté que si la matière disciplinaire fait partie des travaux de la Commission chargée de l'élaboration de ladite loi de principes, il espère que, dans ce contexte, ses recommandations à ce sujet seront mises en œuvre.³¹⁴

Lors de sa dernière visite de 2001, le CPT a encore constaté que la procédure disciplinaire « *laissait à désirer* » ; en conséquence, **Le CPT recommande que les autorités belges prennent les mesures nécessaires afin de faire accélérer la procédure d'examen, d'adoption et d'entrée en vigueur de la loi en question.** »³¹⁵

Le « projet Dupont »

En septembre 1996, le Ministre de la Justice de l'époque avait confié au Professeur Lievens Dupont de la K.U.L. la mission de rédiger un avant-projet de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des sanctions privatives de liberté, devant notamment contenir :

- les principes de base régissant le régime des détenus, dans l'esprit des règles pénitentiaires européennes et des exigences de la CEDH ;

³¹² c'est nous qui soulignons ; Rapport 1993 du CPT, *op. cit.*, § 248

³¹³ c'est nous qui soulignons ; Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 205

³¹⁴ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 190

³¹⁵ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 96

- les finalités de l'exécution de la peine d'emprisonnement ;
- les principes de base relatifs au statut juridique des personnes détenues en ce qui concerne les actes et décisions des autorités susceptibles d'influer sur leur vie à l'intérieur des établissements pénitentiaires, c'est-à-dire le statut juridique matériel des détenus ;
- des dispositions légales réglant l'interruption et la fin de la détention, c'est-à-dire le statut juridique externe des personnes détenues, dans lequel le pouvoir judiciaire doit se voir attribuer un rôle important ; des dispositions réglant le droit de plainte des détenus.

Cette première mission s'est achevée fin septembre 1997.

Une « Commission loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite « Commission Dupont » a été créée par le ministre de la Justice de l'époque ³¹⁶, afin d'élaborer sur cette base un avant-projet de loi ³¹⁷.

En 2000, l'avant-projet ³¹⁸ fut repris dans une Proposition de loi, déposée par tous les chefs de groupe des partis démocratiques de la Chambre ³¹⁹.

Elle est en discussion à la Commission de la Justice de la Chambre, qui a procédé à quelques auditions et visité superficiellement certains établissements pénitentiaires.

Néanmoins, la volonté politique de faire aboutir cette Proposition de loi est restée inexistante tout au cours de la présente législature : actuellement, rien n'a donc été fait pour améliorer la sécurité juridique des personnes détenues.

La Proposition de loi de principes répond aux recommandations du CPT d'assurer la protection juridique des personnes détenues, notamment :

- en énonçant que le détenu n'est soumis à aucune limitations de ses droits politiques, sociaux, économiques ou culturels, autres que celles qui sont indissociables de la privation de liberté ;
- en réglant les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires ;
- en établissant une liste limitative des infractions et des sanctions ;

³¹⁶ arrêté royal du 25 novembre 1997, *M.B.*, 9 janvier 1999

³¹⁷ Elle était composée de fonctionnaires du Ministère de la Justice et de professeurs d'université pour approfondir le travail, entamer une concertation avec les acteurs de terrain et envisager les modalités de création de tribunaux d'application des peines.

Ce dernier point a été scindé des travaux de la Commission et repris par une autre Commission (« Holsters »), chargée de l'étude du statut juridique externe des personnes détenues : l'arrêté royal du 10 février 2000 a en effet partiellement modifié la mission de la Commission « Dupont », en lui retirant ce qui a trait aux tribunaux d'application des peines ; parallèlement, le Ministre de la justice mettait en place, le 28 février 2000, la nouvelle « Commission pour l'institution de tribunaux d'application des peines, le statut juridique des détenus et la fixation des peines », dite « Commission Holsters ».

³¹⁸ L'avant-projet est accompagné d'un exposé des motifs relatif au statut juridique externe des condamnés, permissions de sortie, interruption de la peine, détention limitée, régime de semi-liberté, placement en dehors d'un établissement pénitentiaire et remise en liberté provisoire.

³¹⁹ *doc. parl.*, Chambre, 50 1365/001

- en organisant une procédure disciplinaire ;
- en organisant une procédure de plainte ;
- en créant des organes indépendants de surveillance au niveau fédéral et local.

A propos du « projet Dupont », nous ³²⁰ souhaitons préciser qu'il s'agissait de légaliser une matière jusqu'alors régie par le pouvoir exécutif (par un règlement datant de 1965, des instructions dépassées et des circulaires contradictoires, changeantes et difficilement accessibles).

La Belgique est, en effet, l'un des derniers pays d'Europe à ne pas avoir de code récent ou de loi pénitentiaire.

Cette situation n'est pas étonnante car le monde politique en général, dont le pouvoir législatif en particulier ; semblent généralement indifférents à la question pénitentiaire : pour le moins, ils se sont fort bien accommodés de la situation durant des décennies.

Le professeur Lieven Dupont, auteur du projet, insiste particulièrement dans celui-ci sur la nécessité de réfléchir à propos de la place du droit pénal dans la société.

Il prône une optimisation des alternatives à la peine privative de liberté, c'est-à-dire une politique réductionniste (la prison comme « remède ultime »).

Fondamentalement, cette « loi de principes » vise à élaborer un statut juridique du condamné en tant que sujet de droit, en partant du principe premier que « la limitation des effets préjudiciables de la détention » (c'est-à-dire du « traumatisme carcéral ») est une condition *sine qua non* de la réalisation des autres objectifs de l'emprisonnement que sont la réinsertion, la réparation et la réhabilitation.

Ce principe de la limitation des dégâts engendrés par l'incarcération implique, outre un renforcement du statut juridique des détenus, un démantèlement maximal de la prison en tant qu'institution totale, une ouverture la plus grande possible sur le monde extérieur et l'élaboration d'un parcours carcéral dans la perspective d'une possible libération anticipée.

Pour renforcer cette priorité, les principes de respect et de participation (visant à faire des détenus des interlocuteurs et des négociateurs à part entière dans le cadre de leur plan de détention, mais aussi dans celui des processus décisionnels qui le concernent) et de normalisation (visant à conférer aux détenus des conditions de vie les plus semblables aux conditions de vie à l'extérieur) sont soutenus.

Le deuxième axe des objectifs s'inscrit dans les concepts de réparation et de réintégration, et le « plan de détention individuel », vu comme le moyen stratégique idéal pour mener à bien ces objectifs.

Quant aux principales dispositions de la loi, elles portent sur les conditions de vie, l'ordre, la sécurité et le recours à la coercition, le régime disciplinaire, le contrôle des établissements et le droits de plainte.

³²⁰ Rapport 2002 de l'OIP, *op. cit.*, pp. 63 et ss., joint en annexe

Il reste cependant à revenir sur la place de l'administration pénitentiaire dans cette loi, qui malgré le titre de celle-ci, n'y est pas traitée.³²¹

Il n'y a, en effet, guère de dispositions concernant l'organisation de l'administration centrale, la relation entre cette dernière et les services extérieurs, l'organisation interne des prisons locales, ni même aucune disposition relative au personnel (statut, tâches, formation, attitudes).

Pourtant, dans l'exposé des motifs on peut lire ce qui suit : « l'instauration d'une pratique conforme aux principes de départ contenus dans une loi qui règle le statut juridique des détenus est naturellement impensable si on laisse de côté les aspects précités qui touchent la politique carcérale et celle du personnel ».

Cette absence fut expliquée par la réorganisation en cours de la direction générale des établissements pénitentiaires.

Cette réorganisation a fait l'objet d'un examen par l'administration centrale qui rappelle que « notre structure et notre réglementation ne sont absolument pas adaptées aux dispositions proposées dans la loi de principes... . En plus de cette loi qui régit la détention, il faut élaborer une autre loi qui constitue une base pour notre organisation et qui, en fin de compte, doit réaliser cette loi. »³²².

Ce message clair, qui vient du Directeur Général de l'Administration Pénitentiaire, ne semble pas avoir été entendu car le cabinet a ordonné l'arrêt des travaux entamés sur la question de l'administration centrale ...

Soulignons pour conclure qu'il est apparu tout récemment (février 2003) que les craintes émises concernant la non-adoption de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus » dans le cadre de cette législature sont justifiées.

En effet, le 19 février, la chambre des représentants a élaboré une « proposition de résolution » consistant à approuver les principes directeurs énoncés dans la proposition de « loi de principes » et à souligner « la nécessité d'examiner en priorité, au cours de la prochaine législature » cette proposition de loi de principes, « de manière à créer, à bref délai, un cadre légal pour l'exécution des peines privatives de liberté et à codifier les droits et obligations des détenus ».

Devant le caractère déplorable de la situation carcérale actuelle en termes de prévention contre les mauvais traitements, dont l'amélioration dépend en grand partie de la poursuite des travaux parlementaires et de l'adoption du « projet Dupont », il serait souhaitable que le Gouvernement soit fortement incité à accorder la plus haute priorité à la poursuite diligente desdits travaux afin, après en avoir corrigé les quelques imperfections, de parvenir très rapidement au vote et à la mise en œuvre des principes qu'il contient.

³²¹ voir également les lacunes de la proposition de loi en matière de soins de santé à l'égard des recommandations du CPT, supra, point « soins de santé »

³²² *Antenne*, janvier 2000, p. 15

3. Article 11 : Etablissements de défense sociale

En vertu de la loi de défense sociale ³²³, « *Lorsqu'il existe des raisons de croire que l'inculpé est, soit en état de démence, soit dans un état de déséquilibre mental ou de débilité mentale le rendant incapable du contrôle de ses actions...* », les juridictions d'instruction peuvent, dans les cas où la loi l'autorise, décerner un mandat d'arrêt en vue de le placer en observation. La mise en observation s'exécute dans l'annexe psychiatrique d'un centre pénitentiaire. ³²⁴

Les juridictions d'instruction et de jugement peuvent ordonner l'internement de l'inculpé qui a commis un fait qualifié crime ou délit et qui est dans l'état décrit ci-dessus. ³²⁵

Il est institué auprès de chaque annexe psychiatrique une commission de défense sociale, composée d'un magistrat, un avocat et un médecin ³²⁶.

« L'internement a lieu dans l'établissement désigné par la commission de défense sociale. Celui-ci est choisi parmi les établissements organisés par le gouvernement. ... »

Lors de sa seconde visite en Belgique, le C.P.T. a indiqué que la loi de défense sociale postule implicitement une obligation d'intervention thérapeutique, en prenant pour preuve un arrêt de la Cour de Cassation qui précise les objectifs de l'internement : « *L'internement n'est pas une peine, mais tout à la fois, une mesure de sécurité sociale et d'humanité, dont le but est de mettre le dément ou l'anormal hors d'état de nuire et, en même temps, de le soumettre, dans son propre intérêt à un régime curatif scientifiquement organisé* ³²⁷. ».

Dans le même objectif, le C.P.T. remarque également que l'article 18 de la loi de défense sociale prévoit qu'un interné sera libéré lorsque son état mental s'est suffisamment amélioré et que les conditions de sa réadaptation sociale sont réunies.

Le C.P.T. souligne que « Dans les établissements visités, les objectifs de traitement prévus par la loi précitée n'étaient guère, voire pas atteints. Le CPT a même identifié des situations qui compromettaient gravement leur réussite et, par certains aspects, n'excluaient pas un risque d'aggravation ou de chronicisation de l'état de santé des patients voire de traitement inhumain ou dégradant. ».

Cette situation résultait principalement des conditions de séjour et de prise en charge, ainsi qu'un grave déficit en personnel soignant et fonctionnement de l'établissement, engendrant tensions et malaises. ³²⁸

³²³ Loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, *M.B.*, 17 juillet 1964

³²⁴ article 1^e

³²⁵ article 7

³²⁶ article 12

³²⁷ Cass., 25 mars 1946, *Pas.*, p. 116

³²⁸ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 210. Voir également, plus particulièrement à propos de l'EDS de Paifve, les §§ 220 à 229 du même rapport : c'est la raison pour laquelle, comme nous l'avons signalé supra au sujet de la situation des annexes psychiatriques, le CPT remarque maintenant que, s'il est effectivement souhaitable que l'annexe de la prison de Lantin soit fermée, il ne peut que s'inquiéter du projet gouvernemental de transfert de ces patients vers l'EDS de Paifve : Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 61

Si théoriquement l'encadrement thérapeutique est assuré par des psychiatres, psychologues, assistants sociaux, infirmiers, ergothérapeutes, kinésithérapeutes etc., en pratique ce personnel est en nombre trop restreint ou ne vient travailler que quelques heures. La surveillance est faite par des agents pénitentiaires et des infirmiers.³²⁹

Cette carence de personnel, et plus particulièrement de psychiatres, a récemment été constatée par une décision du tribunal de première instance de Liège, prise en référé le 3 mai 2002.³³⁰

L'action tendait à obtenir la nomination immédiate de quatre psychiatres à temps plein auprès d'un établissement de défense sociale, sous peine d'astreinte, afin que les personnes internées puissent être adéquatement soignées, au motif que les conditions de détention actuellement en application au sein de cet établissement constituent un traitement inhumain et dégradant.

En février 2002, une lettre émanant de l'équipe pluridisciplinaire de cet établissement, adressée au Bâtonnier d'un Ordre des avocats, dénonçait la carence en personnel qualifié devant assurer le suivi psychiatrique des internés. Suivant ce courrier, l'équipe des psychiatres, qui avait comporté trois médecins totalisant 48 heures de prestation et un assistant en prestant quatre, se réduisait désormais à un seul psychiatre prestant 12 heures dans l'établissement. Ce médecin, « *submergé par les tâches qui lui incombent et écœuré par la non réponse de l'Administration à sa demande de collaborateurs, a remis sa démission pour le 1^{er} mai.* ».

Compte tenu du nombre de patients, ce médecin disposait de 6 minutes par patient et par semaine pour accomplir toutes les tâches demandées ... La situation risquait encore de s'aggraver dans la mesure où l'Administration avait annoncé l'ouverture de deux nouvelles sections devant amener 40 patients supplémentaires.

Il en résultait que les membres de l'équipe se trouvaient confrontés à une situation impossible à gérer, que les infirmiers devaient assurer un suivi médical qui ne relève pas de leur compétence et que les incidents se multipliaient.

Le tribunal relève que le Gouvernement avait indiqué au C.P.T.³³¹ que les stratégies thérapeutiques étaient difficiles à mettre concrètement en œuvre en raison du manque de personnel qualifié de l'établissement et la rotation importante de celui-ci, et qu'un développement progressif de ce personnel qualifié devrait contribuer à une diminution de la durée de séjour à l'établissement de défense sociale.

Il constate en outre que la directrice de l'établissement atteste qu'il ne dispose plus que d'un seul psychiatre prestant 12 heures semaines.

Le tribunal indique que « *employer un psychiatre à concurrence de 12 heures par semaine dans un établissement de défense sociale abritant 125 internés est **manifestement insuffisant** ...* ».

Le tribunal admet que le recrutement est difficile, mais que le problème semble se poser dans tous les établissements de défense sociale, comme l'atteste un courrier d'un président de Commission de défense sociale qui se dit « honteux » de la situation belge.

³²⁹ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 178

³³⁰ Civ. Liège, (référé), 3 mai 2002, *J.L.M.B.*, 2002, pp. 999 et ss

³³¹ Rapport intérimaire du Gouvernement, 1998, *op. cit.*, pp. 81 (stratégies thérapeutiques) et 85 (durée de l'internement)

« Reste à savoir si l'autorité y met les moyens nécessaires. » ... le tribunal invite les autorités administratives à y réfléchir, surtout dans la mesure où l'Etat admet lui-même que la présence de psychiatres durant 52 heures par semaine est nécessaire.

Le tribunal enjoint donc l'Etat (ministère de la Justice) « d'assurer que les soins psychiatriques puissent être fournis à concurrence d'un volume horaire dont il considérait lui-même jusqu'à présent qu'il était indispensable », partant du constat que la situation actuelle « constitue pour les internés une situation attentatoire à leurs droits fondamentaux garantis à la fois par la Constitution belge, par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme ou encore par les articles 7 et 10 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. ».

Le tribunal a condamné l'Etat, sous peine d'astreinte, à assurer dans un délai fixé la présence effective de psychiatres.

Notons pour conclure que l'Etat n'y ayant pas réservé suite dans le délai imparti, il a été procédé à une saisie mobilière auprès du ministère de la Justice afin d'obtenir acquittement de la peine d'astreinte ...

Afin de remédier à la situation constitutive de traitements inhumains et dégradants qui prévaut au sein des établissements de défense sociale, en raison notamment de l'absence de soins des personnes internées, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à accorder la plus haute importance à l'amélioration rapide de cette situation, notamment par le recrutement de personnel qualifié en nombre suffisant.

4. Article 11 : Zones de détention des Palais de Justice

Lors de sa dernière visite en Belgique en 2001, le CPT a recommandé « **que les autorités belges prennent sans délai des mesures afin que des normes légales et réglementaires idoines, prenant en compte les critères énoncés par le CPT, soient établies et appliquées au niveau national, s'agissant des conditions de détention dans les établissements ... de l'Ordre Judiciaire.** »³³²

Pour la première fois en Belgique, lors de cette visite, le CPT avait en effet émis une « *observation communiquée sur-le-champ* »³³³ : il enjoignait les autorités belges, dès le 7 décembre 2001, « *de mettre hors service, dans un délai maximal de trois mois, les cages grillagées de 0,72 m² du quartier cellulaire (Souricière) du Palais de Justice de Liège.* »³³⁴
Le Ministre de la Justice n'ayant pu mettre les installations hors service dans le délai imparti, n'ont été prises que des mesures visant à en réduire la surpopulation.

Le CPT y a répondu que les cellules sont trop exigües pour permettre quelque détention que ce soit, et « **en appelle aux autorités belges afin que les cellules soient immédiatement agrandies ou, à défaut, mises hors service.** »³³⁵

Les locaux de détention situés au sein des Palais de Justice sont destinés à la détention des personnes privées de liberté amenées à comparaître soit devant les juridictions de jugement, soit devant les magistrats des parquets, juges d'instruction, médecins experts ...
La garde des personnes qui y sont détenues est assumée par des agents des forces de l'ordre, tandis que l'infrastructure relève de la responsabilité du Ministre de la Justice.

La situation y est préoccupante à plusieurs titres. Ni les locaux ni les conditions de détention ne répondent aux normes minimales en matière de détention, même de courte durée.

Par exemple, la même zone de détention du Palais de Justice de Liège a fait l'objet, le 7 septembre 2001, d'une visite des lieux ordonnée par le tribunal de première instance de Liège par jugement avant dire droit du 29 juin 2001³³⁶.

Introduite par l'Ordre des avocats du barreau de Liège à l'encontre de l'Etat belge représenté par le Ministre de la Justice et la Régie des bâtiments, une action en justice tendait à demander cette visite des lieux afin d'obtenir interdiction d'y détenir quiconque en l'attente d'aménagements nécessaires. Elle était fondée sur les conditions de détention qui y prévalent, considérées comme constitutives de traitement inhumain et dégradant et donc violatrices notamment de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que 7 et 10 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Elle était étayée des recommandations générales du C.P.T. relatives aux conditions de détention dans les locaux des forces de l'ordre.

L'Ordre des avocats du barreau de Liège dénonçait notamment l'absence de ventilation et d'éclairage suffisants, l'existence d'un seul WC non ventilé pour 34 cellules et sans séparation des sexes, l'absence d'eau potable et l'exiguïté des cellules, particulièrement lorsque plusieurs personnes y sont détenues. De plus, il n'y a aucune séparation des sexes,

³³² Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, § 50

³³³ article 8 § 5 de la Convention du Conseil de l'Europe du 26 novembre 1987 relative à la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

³³⁴ Rapport 2001 du CPT, *op. cit.*, §§ 8 et 45

³³⁵ *ibid.*, §§ 46 et 47

³³⁶ Civ. Liège, 29 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1188

des mineurs le week-end, des prévenus et condamnés ainsi que des personnes en détention administrative déferées au Parquet pour délivrance éventuelle d'un mandat d'arrêt.

Ces faits avaient été dénoncés par le bâtonnier auprès des Ministres de la Justice et de la Fonction Publique, dont les réponses reconnaissaient la nécessité de remédier à la situation, ce qui a motivé l'introduction d'une action en justice.

Du procès-verbal de la visite des lieux par le tribunal, il ressort notamment que les « cellules individuelles » sont occupées par un ou deux détenus et ont pour dimension 90/81cm (hauteur 204 cm). Les cellules collectives, occupées par trois à quatre détenus, mesurent 90/165 cm (hauteur 204 cm). Chaque cellule est équipée d'un banc en bois. Un seul WC est disponible pour l'ensemble des personnes détenues, au nombre de 30 à 40 en moyenne, tous présents à partir de 9 heures du matin et certains pour toute la matinée. Les déchets sont abondants, mais ramassés chaque fin d'après-midi.³³⁷

Par la suite, la Cour d'Appel de Liège a réformé la décision du tribunal de première instance, en ce qu'elle accueillait l'action de l'Ordre des avocats, jugée irrecevable par la Cour en raison de l'absence d'intérêt propre du demandeur, rendant ainsi impossible toute condamnation de l'Etat par le pouvoir judiciaire à ce propos³³⁸ (voir à ce sujet infra, article 13 : l'action d'intérêt collectif).

Devant cet aveu de faillite judiciaire, l'intervention du CPT est plus que bienvenue.

De telles conditions de détention nous paraissent tout d'abord violer l'article 10.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le respect de la dignité des personnes privées de liberté³³⁹, ainsi que les articles 7 du même Pacte et 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui interdisent les traitements inhumains et dégradants³⁴⁰.

Ensuite, l'absence de séparation notamment des prévenus et condamnés, mineurs et majeurs, est violatrice principalement des articles 10.2 du PIDCP et 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Pour sa part, le Comité des droits de l'Homme précise que « *L'alinéa b du paragraphe 2 (de l'article 10 du PIDCP) dispose notamment que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes. Les renseignements fournis dans les rapports indiquent que de nombreux Etats n'accordent pas l'attention voulue au fait qu'il s'agit là d'une disposition impérative du Pacte. De l'avis du Comité, et comme l'énonce clairement le texte du Pacte, l'inexécution des obligations qu'impose l'alinéa b du paragraphe 2 ne peut être justifiée par quelque considération que ce soit.* »³⁴¹

³³⁷ Procès-verbal de la visite des lieux ordonnée par le jugement du 29 juin 2001, *op. cit.*, effectuée par la première chambre du tribunal de première instance de Liège le 7 septembre 2001

³³⁸ Appel Liège, 19 avril 2002, *J.L.M.B.*, 2002, pp. 992 et ss.

³³⁹ D'autre part, suivant le Comité des droits de l'Homme, « *Traiter toutes les personnes privées de leur liberté avec humanité et en respectant leur dignité est une règle fondamentale d'application universelle qui ne peut dépendre entièrement des ressources matérielles disponibles.* » : Observation générale n° 9 du Comité des droits de l'Homme, à propos de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, seizième session, 30/07/82, point 1

³⁴⁰ Voir également le premier principe de l'« Ensemble de principes pour la protection de toutes personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement », adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988 : « *Aucune personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement ne sera soumise à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.* ».

³⁴¹ Observation générale n° 9 du Comité des droits de l'Homme, *op. cit.*, point 2 ; complété par l'observation générale n° 21, *op. cit.*, point 13. Voir également l'article 85 de l'« Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, *op. cit.*

Enfin, cette situation, infligée à des personnes appelées à comparaître dans le cadre de l'instruction de leur dossier, jette le discrédit sur la validité des déclarations qui seront faites devant le magistrat, dont l'importance pour la bonne administration de la justice n'est cependant pas à démontrer. Il en est de même des personnes amenée devant une juridiction de jugement.

Rappelons que le CPT indique, à propos des mauvaises conditions de détention dans les locaux des services de police, que « *ceci est particulièrement préjudiciable aux personnes qui comparaissent ultérieurement devant une autorité judiciaire ; ...* »³⁴²

Il n'est en outre pas inutile de souligner qu'en cas de comparution devant le juge d'instruction demandée par le détenu ou son avocat pour un interrogatoire récapitulatif, si l'avocat peut être présent, il ne peut répondre à la place de son client. En ce qui concerne les interrogatoires par le juge d'instruction, l'avocat du prévenu ne peut être présent.³⁴³

En ce qui concerne l'audience par une juridiction, on soulignera plus particulièrement à propos de la nécessaire vigilance du prévenu que : « *le fait que le prévenu compareisse personnellement devant ses juges est un élément important. Tout peut se jouer à l'audience : par exemple, il peut y avoir des aveux, des démentis ou des témoignages inédits. ... Le prévenu a le droit de revenir sur ses déclarations, de reconnaître les faits qu'il avait jusqu'à présent niés ou inversement ; mais à chaque déclaration, il devra se justifier.* »³⁴⁴

L'avocat y est cette fois présent et libre d'intervenir, et il convient ici de relever une motivation de l'action de l'Ordre des avocats du barreau de Liège : « (l'Ordre) est directement et personnellement intéressé par les conditions dans lesquelles la défense peut être exercée, par les avocats qui composent l'Ordre, au Palais de Justice de Liège ; que ; dans la mesure où il pourrait être avéré que les détenus sont, avant l'audience, placés dans des conditions de confinement, de bruit, de chaleur, d'exiguïté et/ou de promiscuité telles qu'elles pourraient influencer négativement sur leur état nerveux, ceci pourrait constituer un obstacle sérieux à une bonne collaboration entre le justiciable et son conseil dans le décourt de l'audience et partant, entraver le libre exercice de la mission de défense dévolue aux avocats du barreau de Liège. »³⁴⁵

Le risque de violation des droits de la défense est donc patent, et l'on ne peut donc en outre que s'interroger plus particulièrement sur la compatibilité de cette situation avec l'article 15 de la Convention contre la torture (voir infra).

Afin de garantir l'effectivité tant de l'obligation de respect de la dignité des personnes privées de liberté et de l'interdiction des mauvais traitements, que de l'invalidité des preuves obtenues par des déclarations émises sous l'influence de ces derniers, il est hautement souhaitable que le Gouvernement soit fortement incité à prendre d'urgence toutes les mesures nécessaires afin de réaménager les zones de détention des Palais de Justice ainsi qu'en réorganiser le régime de détention.

³⁴² 12^e Rapport général du CPT, *CPT/Inf (2002) 15*, point 47, in Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond, *op. cit.*, p. 15

³⁴³ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 58

³⁴⁴ *ibid.*, pp. 63 et 66/67

³⁴⁵ C'est nous qui soulignons. Jugement du 29 juin 2001 de la première chambre du tribunal de première instance de Liège, *op. cit.*

5. Article 11 : Détention et expulsion de ressortissants étrangers

I. Conditions de détention au sein des centres de détention pour étrangers : Généralités

Comme mentionné précédemment (commentaires sous l'article 10), il existe deux types de centres pour étrangers en Belgique : les centres INADS, et les 4 centres de détention situés sur le territoire.

L'arrêté royal du 2 août 2002 ne réglemente que le fonctionnement de ces derniers.

a) Centre INADS

Ce centre n'est donc pas visés par l'arrêté royal. Aucune règle légale ne régit son fonctionnement.

A l'occasion de l'examen de l'arrêté royal alors en projet, le Conseil d'Etat a justement indiqué que cette exclusion du champ d'application était source de discrimination.

En effet, selon le Conseil d'Etat, s'il est admissible que des règles de fonctionnement varient selon le type de centres ou selon la situation juridique des personnes qui y séjournent, pour autant que les différences de traitement qui en résultent soient susceptibles de justification raisonnable, il ne saurait par contre être admis que le Roi s'abstienne, pour certains centres, de définir leurs règles de fonctionnement.

Le Conseil d'état continue : « *Face au risque de violation des droits fondamentaux que constitue toute privation de liberté, l'autorité normative a l'obligation positive d'arrêter des règles de fonctionnement des lieux de détention qui garantissent l'effectivité des droits reconnus aux personnes détenues* ». ³⁴⁶

A l'issue d'une mission d'enquête indépendante, la Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme (FIDH) a recommandé la fermeture immédiate du centre 127 et l'élaboration d'une réglementation relative au centre INADS. ³⁴⁷

Nous soutenons ces deux recommandations, restées lettre morte. A leur appui, nous pouvons avancer les constats suivants.

Tout d'abord, en ce qui concerne le profil de personnes détenues dans ce centre, il faut signaler la présence occasionnelle de mineurs non accompagnés, pour qui aucun espace spécifique de séjour n'est prévu, ce qui les oblige par exemple à passer la nuit au milieu d'adultes totalement inconnus.

La détention de ces enfants, qui ont besoin de protection, dans un cadre pour adultes où rien n'est prévu pour leur accueil, peut être assimilé à un traitement inhumain.

³⁴⁶ Avis 31.086/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, 7 février 2001, commentaires sous l'article 2 de l'arrête royal en projet ; *M.B.*, 12 septembre 2002.

³⁴⁷ F.I.D.H., *Les centres fermés, l'arrière cour de la démocratie*, mars 1999, p. 22.

S'agissant, ensuite, de la durée du séjour dans le centre, il convient de relever qu'aucune limite n'est prévue, alors que la situation géographique du centre au sein de l'infrastructure aéroportuaire n'est pas compatible avec un séjour de longue durée, en raison de l'absence d'accès à l'air frais.

Cette situation perdure malgré les recommandations non suivies d'effet du CPT³⁴⁸, visant à organiser un accès quotidien à l'air frais aux personnes détenues dans le centre.

L'Etat belge considère en effet que, dès lors que la décision d'accepter un retour volontaire peut mettre fin à la détention dans le centre, la durée de séjour relève de la seule responsabilité des personnes concernées.

Or, les voyageurs refoulés peuvent parfois refuser l'éloignement forcé pour des motifs légitimes, relatifs au caractère arbitraire de la décision de refoulement ou aux risques de persécutions encourus dans le pays vers lequel l'éloignement est envisagé.

La détention de longue durée dans le centre sans organisation de l'accès quotidien à l'air frais peut être assimilé à un traitement inhumain.

Un troisième type de difficultés liées au centre INAD est la limitation drastique des contacts avec l'extérieur des étrangers détenus, en dehors de toute réglementation officielle.

En effet, en ce qui concerne les visites, seuls les membres de la famille nucléaire, le personnel diplomatique et les avocats peuvent visiter les voyageurs refoulés, alors que ceux-ci peuvent, comme c'est très souvent le cas, être invités par d'autres parents que ceux de la famille nucléaire ainsi que par des amis ou encore des relations d'affaires.

Dans la mesure où le concours de ces parents éloignés, amis et relations professionnelles est très souvent utile pour régulariser la situation qui a motivé la décision de refoulement, le refus de visite en dehors de toute réglementation peut s'assimiler à un mauvais traitement, en ce qu'il entraîne le refoulement et l'éloignement de personnes qui avaient parfois le droit d'accéder au territoire.

Il faut également signaler, toujours au niveau des contacts avec l'extérieur, l'interdiction, encore une fois sans aucun texte, pour les personnes refoulées de recevoir sur le poste téléphonique du centre des appels privés, de leurs parents, amis et relations d'affaires. Cette ligne est en effet réservée aux avocats, diplomates et agents de l'administration. Cette pratique doit également être dénoncée, dans la mesure où, d'une part les contacts téléphoniques avec les relations sont très souvent indispensables pour débloquer les situations litigieuses et d'autre part en tenant compte du fait que les moyens financiers des personnes refoulées s'épuisent assez rapidement dans l'achat de cartes téléphoniques.

Enfin, un dernier point important concerne la mauvaise information des personnes refoulées sur leur situation personnelle, sur les motifs de la décision de refoulement, sur les moyens de régularisation ainsi que sur les voies de recours légaux, ce qui constitue également de mauvais traitements, puisque ces manquements empêchent les étrangers refoulés d'exercer leurs droits.

³⁴⁸ « Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août au 12 septembre 1997 », rendu public le 18 juin 1998, Strasbourg, Conseil de l'Europe, *CPT/Inf(98) 11* ; § 54.

L'adoption d'une réglementation devra formaliser une obligation d'information des voyageurs refoulés, en vue de leur permettre de contester la décision de refoulement et d'éviter de subir des décisions illégales.

Le Gouvernement belge devrait impérativement et immédiatement :

- **fermer le centre de transit 127 ;**
- **réglementer la détention au sein du centre INAD afin de la mettre en conformité avec les principaux textes internationaux protégeant les droits de l'Homme et les libertés fondamentales.**

b) Les 4 centres fermés pour étrangers

- **Durée de la détention**

La loi du 15 décembre 1980 prévoit que la durée de détention en centre fermée est limitée à 5 mois au maximum (deux fois deux mois et une fois un mois) mais, dans les faits, la durée de détention est illimitée, puisque l'administration peut prendre un nouveau point de départ pour le calcul de cette durée lorsque l'étranger refuse un rapatriement forcé.³⁴⁹

Par ailleurs, la chambre du conseil, qui est la juridiction compétente pour contrôler la légalité de la détention, ne peut en contrôler que la légalité formelle, sans pouvoir se prononcer sur sa pertinence ou son opportunité.

Ce contrôle formel porte notamment sur la régularité de la décision d'enfermement et sur l'existence des conditions légales de prorogation, à savoir la possibilité d'un éloignement effectif et la poursuite avec diligence par l'administration des démarches en vue de l'exécution de l'éloignement.

Il en résulte que pour un étranger qui fait l'objet d'une décision d'enfermement régulière et pour qui l'administration poursuit auprès de l'ambassade du pays d'origine les démarches en vue de l'obtention des documents de voyage, le refus de l'éloignement peut entraîner une détention illimitée, malgré le contrôle de la chambre du conseil.

Cette détention à durée illimitée peut être assimilée à une peine cruelle au sens de la Convention contre la torture.

Elle a d'ailleurs été stigmatisée au sein du rapport d'enquête précité et réalisé par la F.I.D.H.. Le Comité contre la torture a, par ailleurs, déjà recommandé que les Etats parties à la Convention limitent autant que faire ce peut la durée de la détention d'étrangers non reconnus coupables d'une infraction pénale.³⁵⁰

**Le Gouvernement devrait rapidement limiter la durée de détention en centres fermés pour étrangers à son strict minimum nécessaire.
En aucun cas, un échec d'une mesure de rapatriement forcée ne devrait aboutir au prolongement de la détention.**

³⁴⁹ Voyez Cass., arrêt du 31 août 1999 ; *Pasicrisie*, 1999, I, p. 428.

³⁵⁰ *Concluding observations of the Committee against Torture*, Grèce, 8 mai 2001, A/56/44, § 88, a).

- **Régime disciplinaire**

Le nouvel arrêté royal a fait un effort louable de définition des infractions, inspiré du droit pénal ordinaire, mais cet effort de précision réalisé à l'article 96 §1 du nouveau texte est sapé par son 13°, qui fait une grande part à l'arbitraire des agents de sécurité dans l'appréciation de l'infraction.

En effet, cet article dispose que peut donner lieu à une mesure d'ordre : « *l'inobservation intentionnelle d'une des obligations établies, par écrit, par ou en vertu du présent arrêté ou par le règlement d'ordre intérieur* ».

Par ailleurs, il convient de mentionner qu'en vertu de l'article 96, §2, la tentative et la participation à un acte énuméré à l'article 96, §1 peuvent également être sanctionnées.

Le Gouvernement devrait préciser davantage le régime disciplinaire applicable au sein des centres de détention pour étrangers afin de circonscrire rigoureusement les hypothèses dans lesquelles une mesure d'ordre peut être décidée.

De manière générale, il convient de s'interroger sur la légalité de mesures d'ordre prévues par un arrêté royal, c'est à dire une norme émanant du pouvoir exécutif.

En effet, tant l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme que les articles 12 et 14 de la Constitution, prévoient de façon absolue le principe de la légalité des peines. Certes, le Gouvernement pourrait rétorquer à cet argument que l'article 74/8, §2 de la loi du 15 décembre 1980 « légalise » les mesures d'ordre prévue par arrêté royal en l'habilitant à fixer le régime au sein des centres pour étranger ; cependant, comme le souligne la doctrine :

« Des habilitations générales (sans, par exemple, que le Législateur fixe le minimum ou le maximum des peines), traduisent (...) une interprétation abusive de l'article 14 de la Constitution, particulièrement au regard de l'imprécision générale des finalités qui sont fixées au Roi dans le cadre de ces législations déléguées. Plus radicalement, la pratique-même de ces habilitations qui multiplie l'intervention du pouvoir exécutif dans des matières réservées au pouvoir législatif affaiblit singulièrement le principe de la légalité et, partant, l'état de nos libertés. »³⁵¹

S'agissant des mesures sanctionnant les comportements énumérés à l'article 96, l'article 98 en prévoit 4 :

1° *un avertissement verbal;*

2° *des tâches imposées relatives à l'ordre et à la propreté du centre;*

3° *la suppression d'avantages, pour autant qu'il y ait un lien direct ou indirect entre l'infraction et la mesure d'ordre, tels que l'accès à la bibliothèque, à l'espace récréatif ou à la cantine ou les activités culturelles, sportives ou de détente, et d'autres avantages octroyés en application du présent arrêté ou du règlement d'ordre intérieur;*

4° *le placement dans un local d'isolement.*

³⁵¹ F. TULKENS et M. van de KERCHOVE, *Introduction au droit pénal, Aspects juridiques et criminologiques*, Story Scientia, 1998, 4ème édition, page 197.

A. Dans les faits, une des pratiques les plus critiquables consiste en le placement systématique en cellule d'isolement des résidents avant la comparution en justice, avant et après une tentative d'éloignement.

Il semble, en effet, et selon les observations des organisations bénéficiant d'un droit de visite au sein des centres que le recours à une mesure d'isolement est relativement fréquente.

L'arrêté royal prévoit d'ailleurs qu'une telle mesure peut être prononcée en cas de vandalisme. Cette mesure, en cas de décision du Ministre, peut être d'une durée de 5 jours.

Le Gouvernement devrait limiter la mesure d'isolement aux comportements particulièrement graves et répétés, portant atteinte aux personnes. Il conviendrait également que le placement en cellule d'isolement ne puisse dépasser un délai de 48 heures.

B. La suppression d'avantages est également critiquable.³⁵²

Celle-ci emporte, en effet, violation du droit au respect à la vie privée consacré par les articles 8 de la Convention européenne et 22 de la Constitution belge.

Nous pensons, en effet, à la limitation du droit de visite ou de communiquer.

Le Gouvernement devrait supprimer cette possibilité de sanctionner le détenu en limitant l'exercice de certains droits nécessaires à la conservation d'un minimum de dignité et de vie privée.

C. Il faut aussi ajouter que le personnel des centres impose souvent aux détenus, à titre de sanction ou de contrepartie d'avantages matériels (tabac, cartes téléphoniques) des corvées comme l'entretien des toilettes et des lieux communs.

Certains centres expérimentent même un régime de vie plus libéral (préau en permanence, mode de vie autonome) en contrepartie de l'exécution de ces corvées.

Ces régimes libéraux doivent être naturellement proposés, puisqu'il est prévu que le régime ne doit pas être plus dur que celui de la prison et que le seul objectif de la détention est l'organisation de l'éloignement.

Le Gouvernement devrait, dès que possible et de façon systématique, élargir les régimes davantage libéraux et actuellement mis en œuvre discrétionnairement par le personnel des centres de détention.

D. En son article 105, l'arrêté royal prévoit, dans des cas décrit de façon fort large, la possibilité de muter certains résidents vers d'autres centres, et ce, pour des raisons disciplinaires ou après une tentative d'éloignement qui, par définition, aurait échoué.

Outre que cela perturbe l'équilibre des résidents et celui des membres de leurs familles, ce système influence négativement la défense en justice, en raison des changements qu'il induit sur la langue de la procédure, la compétence territoriale de la chambre du conseil et le contact avec les avocats.

Le Gouvernement devrait supprimer la possibilité de transférer, disciplinairement ou après une tentative d'éloignement, les résidents de centre à centre.

³⁵² Voyez d'ailleurs les commentaires du C.P.T. sur cette question ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août au 12 septembre 1997 », rendu public le 18 juin 1998, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (98) 11 ; § 74.

- **Accès aux soins de santé**

L'accès aux soins médicaux pour les personnes détenues dans les centres fermés est parfois difficile, bien que ce droit leur soit garanti par l'Arrêté royal.

Ainsi, d'abord, en ce qui concerne l'accès aux soins procurés par le service médical interne, on peut signaler les plaintes relatives aux délais d'attente parfois longs et l'obligation imposée dans certains centres de passer d'abord par l'infirmier avant de rencontrer le médecin.

Ces difficultés sont souvent dues à l'insuffisance du personnel médical par rapport au nombre de résidents.

Ensuite, s'agissant des soins médicaux externes, l'arrêté royal prévoit qu'ils sont à charge des résidents s'ils ne sont pas prescrits par le médecin interne.

Cette exigence pose problème, dans la mesure où de nombreux résidents se plaignent d'une réticence des médecins externes à autoriser les soins externes, même pour des affections qui le nécessitent indiscutablement, comme les maux de dent par exemple.

Les moyens financiers des résidents des centres fermés étant très souvent faibles, la possibilité d'accéder à des soins externes par leurs propres moyens est difficile à exercer, ce qui les laisse sans soins lorsque le médecin du centre refuse de prescrire les soins externes.

Cette réticence des médecins de centre est parfois motivée par des impératifs de sécurité, puisque de nombreuses évasions et tentatives d'évasion interviennent lors des soins extérieurs.

Cependant, aussi légitime que puisse être la volonté des responsables des centres d'éviter les évasions, elle ne doit pas empêcher le médecin de prescrire des soins de santé externes pour les personnes qui en ont besoin.

Le fait de ne pas permettre un accès facile aux soins médicaux aux personnes détenues dans les centres fermés peut être assimilé à un traitement cruel au sens de la Convention contre la torture, et il conviendrait dès lors de permettre aux médecins de centre de pouvoir pratiquer leur art sans tenir compte des impératifs de gestion ou de sécurité du centre.

Cette solution pourra être atteinte par l'accentuation de leur indépendance, en les soustrayant à la tutelle du Ministère de l'intérieur au bénéfice du Ministère de la santé.

<p>Le Gouvernement devrait garantir l'indépendance des personnes délivrant des soins médicaux au sein des centres et favoriser l'accès à des soins externes dès que l'état de santé du détenu l'exige.</p>

- **Accès à un accompagnement social**

L'arrêté royal prévoit que les résidents des centres bénéficient d'un accompagnement social, mais il impose également au personnel social de les encourager à accepter d'exécuter la décision d'éloignement.

Cette exigence est incompatible avec un vrai accompagnement social, dans la mesure où elle ne permet pas aux travailleurs sociaux de créer un lien de confiance avec les résidents, afin de déterminer ensemble ce qui correspond le mieux à leur situation.

Imposer au personnel de favoriser l'éloignement de l'étranger est particulièrement inadmissible compte tenu que certains détenus n'ont pas vocation à être systématiquement éloignés ; en effet, parmi les détenus, la présence de candidats réfugiés en cours de procédure ou de mineurs non accompagnés n'est pas rare.

Les membres de l'équipe sociale sont donc assimilés à la politique gouvernementale au même titre que le personnel de sécurité et les membres de la direction.

Les psychologues des centres suppléent parfois le directeur dans sa mission de gestion, au même titre que ses adjoints statutaires, ce qui les empêche de fournir un accompagnement psychologique aux résidents qui sont en détresse.

La solution consisterait à octroyer au personnel social une indépendance non seulement à l'égard de la direction du centre, mais également à l'égard du Ministère de l'Intérieur.

Il pourrait être placé sous la tutelle du Ministère de l'intégration sociale, qui gère l'accueil social des demandeurs d'asile.

Le Gouvernement devrait revoir le statut du personnel social intervenant au sein des centres afin de prévoir son indépendance par rapport aux politiques migratoires menées par le ministère de l'Intérieur.

- **Restrictions aux libertés fondamentales**

Il convient enfin de souligner que nombre de dispositions de l'arrêté royal emporte des restrictions inadmissibles à certaines libertés fondamentales.

Citons :

- L'absence de mécanisme permettant aux détenus de satisfaire à leur devoir religieux, en violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme.
En effet, seul « *l'accès au culte* » est prévu par l'arrêté royal, et non l'organisation des rites nécessaires à l'exercice effectif de la liberté de manifester sa religion ;
- Le contrôle des courriers envoyés au et par le détenu, et ce, sans exception notamment en matière de correspondance avec l'avocat.
Cette possibilité est douteuse au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 29 de la Constitution qui consacre l'inviolabilité du courrier ;
- La possibilité, pour le directeur du centre, de supprimer tout contact téléphonique entre le détenu et le monde extérieur au centre.
Il convient de souligner que seul l'avocat peut joindre un détenu à l'intérieur du centre, aucun autre appel ne pourra être réceptionné par le détenu.
Cette limitation drastique du droit à communiquer viole également les normes protégeant le droit à une vie privée précitées ;
- Ces normes sont également mises à mal par la présence systématique du personnel en cas de visite (hors les cas de visites de l'avocat ou d'un parlementaire), ainsi que la possibilité de supprimer tout droit de bénéficier d'une visite ;
- La possibilité de limiter l'accès aux médias et autres sources d'informations extérieures...

Ainsi, et sans que cette liste ne soit exhaustive, ces limitations aux libertés fondamentales, devant également être assurées à l'égard de personnes détenues, *a fortiori*, lorsqu'elles n'ont pas été condamnées suite à une infraction pénale, accentuent le caractère arbitraire, humiliant et dégradant de la détention en centre pour étrangers.

Le Gouvernement doit profondément revoir le régime présidant à la détention d'étrangers en centres fermés afin de solidement garantir le respect de libertés fondamentales, notamment celles relatives au respect de la vie privée.

Nous ne pourrions clore ce chapitre sans évoquer les conclusions d'une Commission parlementaire chargée d'évaluer la politique d'immigration belge.³⁵³

Celle-ci a notamment indiqué que : « *la politique d'immigration ne devrait plus, sur le long terme, nécessiter à l'avenir l'option des centres fermés* ».

Plusieurs années après cette recommandation, il semble bien que le Gouvernement ait pris une option inverse, consistant à faire de la détention un outil majeur de sa politique migratoire.

Or, de nombreux arguments militent pour une révision d'un tel système :

- Leur coût humain compte tenu des effets physiques mais surtout psychologiques que présentent une telle détention ;³⁵⁴
- Leur coût financier dépassant les 25.000.000 euros annuels ;
- Leur inefficacité relative dans la mesure où cette détention n'est justifiée que par la volonté de faciliter les expulsions ; or, entre 30 et 50% des détenus au sein des centres ne sont *in fine* pas expulsés mais libérés avec un ordre de quitter le territoire en poche ;
- Leur contribution à un racisme latent par l'assimilation erronée qu'ils suscitent dans le chef de la population entre étrangers et criminels...³⁵⁵

Le Gouvernement devrait sérieusement mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à un abandon progressif de la détention d'étrangers en centres fermés, et ce, afin d'humaniser la politique migratoire prévalant actuellement en Belgique.

³⁵³ Rapport de la Commission de l'Intérieur du Sénat sur la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration ; *Doc. Parl.*, Sénat, n°2-112/1, 1999/2000.

³⁵⁴ Il n'est pas rare que des décès surviennent au sein des centres fermés. Nous pouvons citer l'exemple de la mort de Ferid Xhevdet, albanais détenu au Centre 127 bis, fin 2000 (voyez le quotidien *Le Soir* des 14 et 17 octobre 2000) et de Bekim Tatchi, kosovar détenu au 127 bis en mars 2002 (voyez le quotidien *Le Soir* du 25 mars 2002). Il est significatif que les enquêtes liées à ces décès n'aboutissent jamais à la mise en cause de la responsabilité individuelle du personnel des centres. Par ailleurs, les grèves de la faim entamées au sein des centres sont fréquentes.

³⁵⁵ Voyez le constat dénoncé par la Fédération Internationale des Ligues des droits de l'homme en ce que « *la criminalisation de l'étranger reste ainsi implicitement, mais officiellement, un principe conducteur de la politique suivie en Belgique* » F.I.D.H., mars 1999, « Les centres fermés, l'arrière cour de la démocratie », p. 10.

II. Conditions de détention au sein des centres fermés : Les demandeurs d'asile

Comme mentionné précédemment, la détention des demandeurs d'asile en centres fermés n'est pas rare.

Celle-ci est généralement motivée par l'absence de documents administratifs permettant l'entrée sur le territoire et concerne les demandeurs réclamant protection à la frontière.

A cet égard, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés a publié, en 1999, ses *Guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*.

Ce document de référence indique que le principe général est celui de la non détention des demandeurs d'asile.

Seules quelques exceptions sont autorisées aux yeux du H.C.R., exceptions relatives à la vérification de l'identité, d'une interview préliminaire, d'un abandon frauduleux de papiers d'identité ou de menace pour l'ordre public.

L'Etat belge va bien au-delà de ces standards minimaux et n'offre aucune garantie permettant d'assurer l'effectivité du principe général de non détention.

Plusieurs propositions de loi ont d'ailleurs été déposées afin de conformer les pratiques belges aux recommandations du H.C.R.³⁵⁶

Elles sont malheureusement restées lettre morte.

Le Gouvernement devrait, à tout le moins et à court terme, limiter la détention des demandeurs d'asile en centres fermés par le respect des standards fixés par le H.C.R. A des fins d'effectivité, la détention de demandeurs d'asile devrait être rigoureusement limitée dans le temps et cesser dès que ses objectifs spécifiques ont été rencontrés.

Le demandeur devrait alors pouvoir être hébergés dans les centres d'accueil spécifiques aux demandeurs d'asile.

Il conviendrait cependant à moyen terme de supprimer toute possibilité de détention des demandeurs d'asile.

Il convient de rappeler que la Comité contre la torture n'est pas insensible à la détention de demandeurs d'asile, qu'il a fortement déconseillée au sein de recommandations précédentes.³⁵⁷

³⁵⁶ Proposition de loi limitant strictement la détention de certaines catégories d'étrangers et demandeurs d'asile, *Doc. Parl.*, Sénat, n°2-568, 2000/2001 ; et Chambre, n°1005, 2000/2001. Déposée respectivement le 9 novembre 2000 et le 11 décembre 2001.

³⁵⁷ *Concluding observations of the Committee against Torture*, Suisse, 12 juin 1994, A/49/44, § 135.

III. Conditions prévalant aux mesures d'éloignement du territoire

Nous avons indiqué sous l'article 3 que le Gouvernement n'avait pas mis en œuvre les recommandations du rapport Vermeersch cité au sein du rapport gouvernemental soumis aux membres du Comité contre la torture.

En découle un risque accru de tortures et de traitements inhumains pouvant être subis au sein du pays de retour.

Nous examinerons ci-après les conditions générales dans lesquelles s'opèrent les rapatriements forcés d'étrangers, et militerons en vue de garanties plus importantes en matière de prévention de mauvais traitements à l'aide de récits d'expulsions survenues ces quatre dernières années.

En substance, un rapatriement forcé se déroule comme suit :

- la veille de l'éloignement, l'intéressé(e) détenu en centre fermé est mis en isolement ;
- les avocats ne sont pas prévenus du fait que leur client doit être éloigné le lendemain;
- la "routine" est la suivante: la personne est conduite une première fois à l'aéroport sans que, d'habitude, soit exercée une contrainte physique. Si elle refuse de partir on la ramène au centre fermé d'où elle vient. Les tentatives d'éloignement suivantes, "avec escorte", donnent lieu à contrainte physique (au minimum les mains ligotées, souvent aussi les pieds) et éventuellement à des violences et des injures. Celui ou celle qui a résisté à un éloignement "avec escorte" est transféré vers un autre centre, et finalement vers une prison ;
- en dehors des aspects humains et de la pression psychologique insupportable que comportent les transferts de centre fermé à centre fermé et de centre à prison, il est fréquent que ceux-ci entraînent un changement de régime linguistique. Par exemple, un détenu transféré de Vottem à Bruges verra l'avocat (francophone) qui connaît son dossier obligé de s'en dessaisir pour qu'un collègue néerlandophone puisse introduire un recours en Chambre du conseil... Il n'est pas rare que des retards se produisent dans la désignation d'un nouvel avocat et dans le transfert des dossiers entre avocats, ce qui nuit évidemment à la défense des droits de la personne ;
- si la contrainte physique n'est pas exercée lors de la première tentative d'éloignement, il n'en est pas de même de la contrainte psychologique. On dit à la personne que la force sera exercée la prochaine fois, et dans plusieurs cas il nous a été rapporté qu'on lui rappelle le sort tragique de Semira Adamu, ou qu'on lui montre un autre détenu ligoté et se débattant dans une cellule voisine en menaçant : "ce sera ton tour la prochaine fois" ;
- plusieurs témoignages décrivent des brutalités qui vont bien au-delà d'un « recours à la force raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi », et des injures parfois à caractère raciste ;
- tous les récits indiquent que pendant toute la durée du séjour dans la cellule à Zaventem, avant la tentative d'embarquement et éventuellement après le débarquement, et

jusqu'au moment du retour dans le centre fermé ou à la prison, c'est-à-dire pendant de nombreuses heures, les personnes ne reçoivent rien à manger ni à boire ;

— ni avocats, ni parlementaires, ni journalistes n'ont accès aux cellules, n'ont la possibilité d'entrer en contact avec la personne en cours d'éloignement. Il s'agit là d'une zone opaque d'arbitraire et de non-droit ;

— après l'échec de plusieurs tentatives d'éloignement "individuelles", les personnes sont maintenues en centre fermé ou en prison dans l'attente d'un vol collectif vers leur pays de provenance. Les "clients" pour ces vols collectifs (en nombre de 20 à 30) sont regroupés dans un des centres, d'où ils sont conduits sous forte escorte vers l'aérodrome militaire. Nous n'avons évidemment pas d'informations précises sur le déroulement des opérations ;

— il semblerait qu'il soit dans certains cas fait usage de médicaments calmants. Ceux-ci ne peuvent être administrés que "sur demande" ; mais la "demande" serait parfois suscitée...

— lorsqu'il s'agit de personnes renvoyées dans le pays par lequel elles ont transité, il n'y a pas de garantie que ce pays ne les expulse pas vers leur pays d'origine. En outre, des craintes sont souvent exprimées relatives à la xénophobie rencontrée, à la méconnaissance de la langue (ex: Sierra-Léonais expulsés vers Abidjan, ou Nigériens vers Cotonou).

D'autre part, différents témoignages attestent du caractère inhumain, cruel ou dégradant de la procédure d'expulsion actuellement pratiquée en Belgique.

En voici quelques uns dignes de foi :

1. Nous avons été informés, par le « Collectif de résistance aux centres fermés et aux expulsions », des violences subies par Monsieur Ibrahim Bah lors de tentatives d'expulsions.

Monsieur Ibrahim Bah est un demandeur d'asile sierra-léonais, dont il a fui la guerre civile. L'Office des étrangers avait décidé de le renvoyer en Côte d'Ivoire, pays par lequel il n'a néanmoins pas transité, et où il risque d'être considéré comme rebelle sierra-léonais.

Les 4^{ème} et 5^{ème} tentatives d'expulsion ont été les plus violentes.

Le 10 avril 2001, attaché des pieds à la tête selon la méthode dite du « saucisson », il aurait été battu à plusieurs reprises dans la camionnette qui l'emmenait vers l'avion par les membres des forces de l'ordre chargés de l'expulser.

Il a été frappé au visage et aux côtes.

Ils lui auraient déclaré que « la Belgique, c'est pour les belges, pas pour les africains » et qu'il « repartirait mort ou vif ».

Dans l'avion, ils auraient fait pression sur tout son corps ainsi que sa carotide. Ils auraient ensuite appuyé de toutes leurs forces sur sa cage thoracique à l'aide de leurs jambes et d'un coussin.

Sur le trajet qui le ramenait de l'avion vers la prison de Saint-Gilles, il aurait encore été battu parce qu'il refusait son expulsion.

Des députés lui ont rendu visite, qui indiquent que les traces de liens étaient encore visibles sur ses bras.

Le 24 mai, de son départ de la prison de Saint-Gilles jusqu'à son retour à la même prison, il n'aurait cessé d'être battu et insulté. Il aurait fait le trajet vers l'aéroport attaché et plaqué au plancher.

Lors de son arrivée dans les cellules d'isolement de l'aéroport, il a été doublement attaché, puis encore battu dans le véhicule qui l'emmenait de force vers l'avion : il aurait reçu des

coups aux côtes et aux jambes, alors qu'il était à terre et attaché selon la méthode du « saucisson ».

Les membres des forces de l'ordre riaient pendant qu'ils le frappaient.

Dans l'avion, les violences précédemment subies auraient redoublé d'intensité, tandis que des menaces et insultes étaient encore proférées. Il aurait subi des pressions et coups sur tout le corps, notamment ses parties génitales, qui ont saigné.

Un coussin aurait été utilisé par les membres des forces de l'ordre, qui appuyaient sur son thorax au point de l'empêcher de respirer, tandis qu'un foulard aurait été introduit de force dans sa bouche.

Lors du trajet de retour vers l'aéroport, il aurait encore été battu.

Les membres du Collectif présents à l'aéroport indiquent qu'il y avait tellement de policiers autour de lui que l'on pouvait à peine l'apercevoir. Après avoir passé une heure dans les cachots de l'aéroport, il fut ramené à la prison de Saint-Gilles.

Enfin, il n'aurait pu, à aucun moment, recevoir à boire, et lorsqu'il a réclamé de l'eau, il lui aurait été répondu qu'on lui donnerait son urine à boire.

2. Monsieur X., nigérian, a témoigné auprès de nous de ce qui suit :

Dans son pays, il était menacé par un groupe nommé Bakassi, engagé par le Gouvernement pour éradiquer la corruption. Ce groupe a tué plus de deux cent personnes, en conséquence de quoi, le Gouvernement l'a condamné et interdit, mais sans succès.

Ce groupe a torturé à mort le père de Monsieur X. et menaçait de le tuer à son tour. Il a alors fui vers la Côte d'Ivoire, mais où il restait en danger en raison des problèmes de ce pays.

Réfugié en Belgique, il a été détenu au Centre de Bruges jusqu'à ce qu'il soit décidé de le renvoyer à Abidjan.

Le 13 octobre 2000, jour de son expulsion, huit policiers l'ont attaché et conduit dans l'avion, où il fut d'abord enfermé dans une pièce, vraisemblablement réservée au personnel, et maltraité par deux policiers.

L'un d'eux l'aurait écrasé de son coude tandis que l'autre lui aurait appliqué un coussin sur le visage. Informé du sort de Sémira Adamu, il paniqua et parvint à appeler à l'aide, mais ni l'hôtesse ni un autre membre de l'équipage présent ne purent lui porter secours. Cependant, au bout d'une demi-heure, les passagers entrèrent dans l'avion.

Il était inconscient suite aux mauvais traitements infligés.

Lorsqu'il reprit connaissance, il se remit à crier et parvint à alarmer quelques passagers.

Il fut alors amené côté passagers où les violences auraient continué, mais sans coussin.

Il parvint néanmoins à échapper à ses gardiens et se rua dans la cabine de pilotage, et il demanda au pilote d'atterrir, ce qu'il obtint.

Ramené à Bruxelles, il a été condamné pour détournement d'avion.

Nous avons encore eu connaissance, indirectement par le biais de sources diverses, des cas suivants :

3. Monsieur Y., Sierra-Léonais, a été expulsé en novembre 2000 vers Dakar.

Il a affirmé que les gendarmes avaient utilisé des gants pour « l'étrangler », l'avaient frappé à la poitrine, les côtes et la tête alors qu'il était menotté.

Il a été placé à bord de l'avion sur une sorte de civière, qui comportait des points d'attache au niveau des épaules, des avant-bras, des genoux et des chevilles.

Il a déclaré avoir perdu connaissance à cause des coups assénés.

Un médecin l'a examiné dès le lendemain de son arrivée à Dakar.

Le certificat médical fait état d'une blessure à la tête d'environ six centimètres, d'une entorse du pouce gauche, de multiples contusions à la poitrine, au cou et à l'épaule droite, ainsi que d'ecchymoses aux poignets et aux chevilles.

Le Ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il a violemment résisté et que la blessure à la tête est accidentelle.

Une instruction judiciaire est ouverte.

4. Monsieur Z., arménien, a subi une tentative d'expulsion en juin 2000.

Il avait été ramené au Centre 127 bis lorsque, sans avoir été provoqués, des gardiens l'ont jeté à terre et roué de coups jusqu'à ce qu'il perde connaissance.

Il a alors été transféré dans une cellule et maintenu à l'isolement toute la nuit sans soins médicaux.

Le médecin qui l'a examiné le lendemain a demandé son hospitalisation, les rapports médicaux font état de lésions au visage et d'une fracture du coude.

L'Office des étrangers explique qu'il avait résisté au transfert dans une autre partie de l'établissement, qu'il avait refusé de recevoir le médecin venu le voir pendant la nuit à l'isolement et qu'il s'était jeté contre l'un des murs de sa cellule. Une information judiciaire est ouverte.

Le Gouvernement doit impérativement revoir le *modus operandi* des procédures d'expulsions afin qu'en aucun cas, celles-ci puissent susciter des violences psychologiques et physiques actuellement récurrentes.

Cette révision doit inclure différentes mesures en amont de l'expulsion – formation accrue, développement de rapatriement volontaires... -ainsi qu'en aval de celles-ci – film de l'expulsion en cas de problèmes rapportés, poursuites réelles à l'égard des agents s'étant rendu coupable de violences inadmissibles, *follow-up* au sein du pays de renvoi...

Il serait souhaitable qu'en attendant l'effectivité de telles mesures, le Gouvernement prenne un moratoire suspendant toute expulsion forcée.

IV. Situation des mineurs non accompagnés

Nous avons vu sous l'article 3 le cas particulier de Tabita Mubilanzila, et l'absence de garanties en Belgique permettant d'assurer que le mineur renvoyé ne fera l'objet d'aucun traitement inhumain ou dégradant dans son pays de renvoi.

Nous nous attarderons, sous le présent article, sur la situation générale des mineurs non accompagnés en Belgique, l'absence de procédure et de séjour spécifique à leur prise à charge, la détention en centres fermés et l'absence de tutelle effective.

Nous verrons que les carences en la matière sont productrices d'un traitement dégradant et inhumain à l'égard des mineurs étrangers, population particulièrement vulnérable s'il en est.

a) Le séjour

L'essentiel de la situation des mineurs étrangers non accompagné est réglé par une note interne et confidentielle de l'Office des étrangers, ce qui en soit signe d'insécurité juridique, vu la valeur non contraignante et non opposable d'un document interne à une administration.

Le Gouvernement doit impérativement « légaliser » la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnée en indiquant le statut et la procédure spécifique à ce groupe au sein d'un texte légal et public.

Cette note de service du 1^{er} mars 2002 remplace la première note de l'Office des étrangers du 1^{er} avril 1999 relative à la protection des mineurs étrangers et au traitement de leurs dossiers.

La solution provisoire envisagée par cette note consiste en la délivrance ou la prorogation d'un document de séjour provisoire tant que, précisément, aucune solution durable n'est encore dégagée.

Quant à la solution durable, sur laquelle la note du 1^{er} avril 1999 laissait planer un flou inquiétant³⁵⁸, elle est définie ainsi :

³⁵⁸ On pouvait ainsi lire, successivement, dans cette note du 1^{er} avril 1999 : “ chaque mineur étranger non accompagné pour lequel un rapatriement direct n'est pas réalisable, est d'abord mis en possession d'une déclaration d'arrivée valable trois mois. Si, durant cette période, aucune solution durable n'est trouvée, cette déclaration d'arrivée est prorogée de trois mois. Cette déclaration d'arrivée est toujours prorogable (par délai de trois mois) dans les dossiers où des progrès (domaine d'appréciation laissé au bureau) sont réalisés en vue du renvoi de l'intéressé vers son pays d'origine ou un autre pays dans un délai raisonnable. (...) Si, après six mois sous déclaration d'arrivée, il n'existe aucune possibilité de renvoyer l'intéressé vers son pays d'origine ou vers un autre pays dans un délai raisonnable, l'intéressé est mis en possession d'un CIRE temporaire. (...) Un CIRE peut être délivré au plus tôt à l'issue d'une période de deux ans sous CIRE temporaire et uniquement si du dossier ne se dégage absolument aucune piste permettant de renvoyer l'intéressé vers son pays d'origine ou vers un autre pays ”. Le renvoi était donc particulièrement obsessionnel.

“le regroupement familial conformément aux articles 9 et 10 de la Convention des droits de l'enfant ;

le retour au pays d'origine avec des garanties d'accueil et de prise en charge de manière appropriée en fonction des besoins correspondant à son âge et à son degré d'autonomie, soit par des parents ou d'autres adultes qui s'occuperont de lui soit par des instances gouvernementales ou non gouvernementales et ce, conformément à l'article 5 de la Résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 (97/C221/03) concernant les mineurs étrangers non accompagnés ressortissant de pays tiers. Pour les mineurs âgés de plus de 16 ans et de moins de 18 ans, il est renvoyé au point V.2 de la présente note;

la régularisation définitive du séjour en Belgique.”

A la lecture du système mis en place par cette note du 1^{er} mars, on aperçoit immédiatement les multiples chausse-trappes, les difficultés pour obtenir un séjour légal et, en conséquence, les nombreux cas où des mineurs en exil seront potentiellement les victimes d'un éloignement.

Quel séjour ?

A la différence de la précédente note du 1^{er} avril 1999, celle du 1^{er} mars 2002, lorsqu'elle délimite ses compétences, opère une distinction entre mineurs :

“ - qui n'ont pas introduit une procédure qui est prévue dans la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (à titre d'exemple, la procédure d'asile, la procédure d'autorisation du séjour sur base du regroupement familial, de la tutelle, de l'adoption, ...)

- à l'égard desquels les procédures susmentionnées ont abouti à une décision négative.”

Et malheureusement, selon que l'on soit un « débouté » ou « celui qui n'a rien tenté », les possibilités de séjour seront alors radicalement différentes :

1. le cas du débouté

Selon ces règles internes que s'est donné l'Office des étrangers, plusieurs phases attendent le mineur étranger non accompagné.

Dans un premier temps, en l'absence de solution durable, l'Office des étrangers “ peut ”³⁵⁹ proroger le délai du document précédent.

Ensuite, après un an (!), si aucune solution durable ne s'est dégagée et que le mineur coopère avec l'administration, le mineur pourra alors bénéficier des “ avantages ” dont bénéficient les mineurs qui n'avaient entamé aucune procédure sur base la loi du 15 décembre 1980.

³⁵⁹ Il ne s'agit donc que d'une faculté mais, concrètement, quelle autre solution l'Office pourrait-il adopter ? Le laisser illégal ? Le renvoyer ? Ce “ peut ” se retrouve dans toutes les phrases où il est question d'accorder un séjour au mineur étranger non accompagné ...

Critiques

Dans cette hypothèse, d'office, le mineur étranger restera au minimum un an avec un titre de séjour particulièrement précaire. La régression par rapport à la note du 1^{er} avril 1999³⁶⁰ est énorme !

La note du 1^{er} mars 2002 opère donc ici une discrimination, entre deux catégories de mineurs étrangers non accompagnés, discrimination qui n'existait pas dans la note du 1^{er} avril 1999.

Aujourd'hui, concrètement, avant d'obtenir un titre de séjour définitif, le mineur étranger non accompagné qui a entamé une procédure sur base de la loi du 15 décembre 1980 attendra (en plus du temps que prendra déjà l'examen de sa demande introduite sur base de la loi du 15 décembre 1980 ...) un an de plus que les autres mineurs étrangers non accompagnés !

Pour sortir du cycle infernal de la prorogation d'une quelconque annexe³⁶¹, deux conditions cumulatives sont requises par l'Office : l'absence de solution durable et la coopération du mineur.

Selon la note, cette coopération devrait porter par exemple sur la révélation de sa véritable identité, sa situation familiale, ... La carotte ou le bâton, voilà ce qui est réservé au mineur.

Cette logique de la sanction, qui tend également à faire reposer sur le mineur lui-même la responsabilité du sort administratif qui lui est réservé, est intolérable : c'est l'Etat belge qui, en ratifiant la convention du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, a accepté d'assurer la jouissance des droits reconnus par ladite Convention à tous les mineurs sur son territoire ! Et enfin, comment peut-on un seul instant idéaliser cette "coopération" : l'Office des étrangers est en charge du contrôle de l'immigration, le mineur ne l'ignore pas. Comment développer une relation de confiance dans ces conditions, quand les interlocuteurs partagent des objectifs si différents, voire contradictoires ?

L'article 3, 1^o, de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant indique que *" dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. "*

On a beau lire et relire cette note, on perçoit difficilement la considération primordiale énoncée à cet article 3, 1^o ...

2. Le cas de " celui qui n'a rien tenté "

Organisé également en différentes phases, il ressemble, à première vue, assez à celui imaginé en 1999 :

- déclaration d'arrivée pour trois mois, renouvelable,
- passage possible après six mois à un CIRE de six mois ou un an,

³⁶⁰ S'il n'y avait pas de possibilité de donner un ordre de reconduire à un adulte fiable, le mineur étranger non accompagné, demandeur d'asile débouté ou n'ayant jamais demandé l'asile, était directement mis en possession d'une déclaration d'arrivée valable trois mois ...

³⁶¹ " En l'absence de coopération avec l'administration, le mineur reste en possession du document délivré en application de la loi du 15 décembre 1980 et qui couvre son séjour. "

- délivrance possible du sésame, le CIRE à durée illimitée, après trois années sous CIRE.

Ici aussi, ces titres ne seront bien évidemment délivrés qu'en l'absence d'une solution durable.

Critiques

La coopération du mineur constitue à nouveau une condition indispensable pour pouvoir grignoter un document de séjour plus long .

La logique de l'étranger " suspect " reste toujours bien présente à l'esprit des auteurs de cette note : la sanction de la fraude (retrait d'acte et délivrance d'un ordre de quitter le territoire) est expressément prévue à chaque phase.

Le délai sous CIRE à durée limitée, indispensable pour pouvoir obtenir un CIRE à durée illimitée, passe subrepticement de deux à trois ans. Il faudra trois ans maintenant pour obtenir un titre définitif, quatre si on avait introduit auparavant une demande sur base de la loi du 15 décembre 1980 et, dans toutes les hypothèses, uniquement si on se montre docile !

De surcroît, ce CIRE à durée illimitée ne sera délivré que sur base de différents critères énumérés par la note : intégration, connaissances linguistiques, résultats scolaires, comportement social, ordre public, ... A nouveau la prime au " mérite " et ce glissement sur les épaules du mineur de la responsabilité de son statut administratif.

Et l'intérêt du mineur ici aussi ? Il n'est jamais mentionné ! Le mineur se retrouve avec un statut perpétuellement précaire et rien n'est construit par rapport au projet de vie qu'il pourrait développer en Belgique.

Le Gouvernement devrait prévoir la délivrance systématique d'un titre de séjour dont la durée est suffisamment longue afin de sécuriser la situation du mineur et déterminer quelle serait la solution durable la plus adaptée en n'ayant en compte que l'intérêt supérieur du mineur conformément à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Les cas particuliers et remarques

La lecture de cette note du 1^{er} mars 2002 est au demeurant fort instructive. Elle permet de prendre connaissance de certaines pratiques jusqu'ici méconnues.

Ainsi, la note indique que " les mineurs non accompagnés, victimes de la traite des êtres humains, bénéficient d'un statut particulier. " Lequel ? Nous n'aurons pas plus de précisions à ce sujet.

Le Gouvernement devrait prévoir et définir un statut spécifique pour les mineurs non accompagnés victimes de la traite des être humains.

On apprend aussi qu'il existe une phase d'investigation qui consiste en l'analyse des " caractéristiques physiques de l'étranger " (! ?) et en un questionnaire orienté sur la vie dans le pays d'origine.

Aucun détail n'est fourni sur cette analyse des caractéristiques physiques ni sur le contenu ou la portée de ce questionnaire (ne fera-t-il pas double emploi avec le questionnaire spécifique sur lequel repose toute l'identification ?)

A cet égard, en matière de contestation de l'âge, on pouvait espérer retrouver dans le texte la confirmation de la " pratique " proclamée de l'Office des étrangers, à savoir la prise en considération de l'âge le plus bas lors d'une fourchette d'âge révélée par un test osseux.³⁶² On doit malheureusement déchanter.

Conformément aux conclusions de nombreux spécialistes, le Gouvernement devrait cesser de pratiquer le test osseux en vue de vérifier l'âge du mineur vu les incertitudes planant sur l'efficacité de ce test.

b) Détention en centres fermés pour étrangers

En 2000, 187 mineurs d'âge (ou s'étant déclarés comme tels) ont été détenus dans les centres fermés.³⁶³ Le 4 novembre 2002, le centre fermé de l'aéroport de Bruxelles-National, le trop fameux centre 127, comptait parmi ses « pensionnaires » :

- deux jeunes rwandaises de 10 ans non accompagnées et là depuis, déjà, près de deux mois ;
- une jeune Turque de 13 ans dont la grand-mère est belge et réside en Belgique ;
- un Congolais de 15 ans dont la mère est réfugiée reconnue en France ;
- une Congolaise de 16 ans ;
- 3 enfants sri-lankais accompagnés de leur oncle. Leurs parents sont en Angleterre avec un droit de séjour valable jusqu'au 12 avril 2006.

Ces chiffres illustrent à suffisance la récurrence et la fréquence de la détention de mineurs en centres fermés.

Or, rappelons la position de principe sur la question de la détention des mineurs en centres fermés : celle-ci ne peut être admise.³⁶⁴

³⁶² Il s'agit d'une radiographie du poignet qui mesure le degré de soudure des os et qui vise à déterminer l'âge. Toutefois, ce test n'est pas considéré comme fiable par l'ensemble du monde médical, la marge d'erreur pouvant être, d'après certains médecins, de deux années. Cette marge d'erreur prive donc ce test de toute utilité puisqu'il n'est utilisé que pour les cas limites. Par conséquent, ce test doit être abandonné et laisser la place à une méthode fiable et confirmée.

³⁶³ Inspection générale, Direction générale de l'Office des étrangers, *Statistiques des mineurs d'âge non accompagnés ayant transité dans les centres fermés pour l'année 2000*, Bruxelles, 1^{er} février 2001.

³⁶⁴ *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, United Nations, High Commissioner for Refugees, Geneva, February 1997, n° 7.6-7.8. Voyez également l'article 2, al. 3, de la Résolution européenne du 26 juin 1997 concernant les mineurs accompagnés ressortissants de pays tiers qui insiste sur la nécessité de prévoir des infrastructures adaptées au mineurs, ce que ne sont évidemment pas les centres fermés pour étrangers.

L'on comprend parfaitement cette position de principe à la lecture d'un rapport d'expertise réalisé en septembre 1999 par un collège de deux psychologues, un pédopsychiatre et une assistante sociale à la suite d'un recours introduit par une famille libanaise à l'encontre de sa détention au centre 127 bis de Steenokkerzeel³⁶⁵.

Ce collège a été désigné par le Tribunal de première instance de Bruxelles afin notamment d'émettre un avis sur le fait de savoir si, compte tenu de l'âge des enfants, les mesures organisationnelles du centre ou d'autres faits constatés étaient susceptibles de se rapprocher de traitements inhumains ou dégradants en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

L'analyse porte, dans ce cas, sur la situation de mineurs accompagnés.

Tout d'abord, il apparaît que depuis leur arrivée au centre, les enfants se posent beaucoup de questions sur le sens de leur présence à cet endroit, *"pourquoi ils sont en prison, alors qu'ils n'ont rien fait"*. Les parents sont en défaut de pouvoir apporter une réponse satisfaisante à cette question.

La famille est détenue depuis quatre mois.

Les trois enfants en bas âge vont présenter divers troubles:

- insomnies;
- agressivité vis-à-vis des parents ou réactivité amoindrie;
- énurésie;
- eczéma.

Les experts ont relevé divers éléments qui constituent le mode de vie dans le centre fermé:

- la privation de la liberté d'aller et venir (sorties réduites);
- la promiscuité très importante dans l'aile;
- le climat de tension et de violence;
- l'accumulation de frustrations que les enfants ne peuvent s'expliquer;
- la possibilité d'entrer en contact avec d'autres enfants mais qui sont également confrontés à l'absence de sens à leur présence là;
- la salle de jeux peu propice à leur développement (par exemple, jeux inaccessibles) et à l'accessibilité réduite;
- les privations diverses qu'ils ne s'expliquent pas (par exemple d'être privé de certains jouets offerts par des proches);
- enfin, le désœuvrement complet tant des adultes que des enfants dont les journées ne sont rythmés que par les repas, le reste de la journée étant souvent vide et non structuré.

Lors de l'établissement de leur rapport, les experts ont également relevé les délais très longs durant lesquels étaient enfermés les candidats réfugiés, délais augmentant fortement le préjudice subi par les enfants.

Les experts ont confronté ces conditions de vie aux besoins spécifiques des enfants de cet âge:

"Tout enfant a besoin, pour grandir et se développer, d'un ensemble de conditions.

Premièrement, l'enfant doit se sentir protégé, entouré et on doit répondre à ses besoins élémentaires (alimentation, soins, sommeil,...). Progressivement, l'enfant doit pouvoir bénéficier d'un environnement stimulant, varié. (...) Un environnement adéquat doit comporter des jeux psychomoteurs, des jeux éducatifs et créatifs. Tout ceci pour permettre à

³⁶⁵ Centre de guidance-ULB, Rapport d'expertise, Bruxelles, 24 septembre 1999.

l'enfant d'évoluer et de se développer en fonction de ses besoins du moment et de son niveau de développement.

Cela ne peut se faire que si l'enfant se sent en sécurité et entouré de personnes de référence (les parents ou les adultes qui l'entourent) qui l'aident à comprendre ce qui se passe pour lui, qui l'aident à donner un sens aux expériences qu'il vit, aux messages envoyés par l'environnement³⁶⁶.

Les experts ont conclu au risque très grand d'arriver à un arrêt du développement des enfants parce qu'ils sont confrontés à un vide de sens tant au niveau des intervenants, qu'au niveau des parents eux-mêmes confrontés à la même absence de sens. Il s'agit donc d'une entrave au développement du processus de pensée qui ne peut que conduire à terme à une pathologie psychique.

En outre, les parents sont disqualifiés dans leur rôle parental (puisque, par exemple, ils ne peuvent décider quand et ce que mange les enfants, n'ont rien à dire concernant les sorties à l'extérieur).

Tel est également le point de vue d'Anne Maskens, psychologue au centre EXIL, qui évoque le " processus d'inversion " : les enfants perdent leur confiance en le monde adulte et en leurs parents.

Or, comme on l'a vu plus haut, les enfants ont besoin de ces repères stables pour pouvoir se construire.

De plus, elle relève l'attitude de mimétisme des enfants à l'égard des parents : si les parents sont déprimés, les enfants le seront inmanquablement.

*Les experts ont conclu leur rapport en ce que *Bien qu'on ne puisse qualifier d'inhumain ou dégradant "stricto sensu" le traitement subi par les enfants dans le contexte du centre 127 bis, l'inadéquation des conditions de vie telles que nous les avons développées plus haut avec leurs conséquences inévitables sur le développement de l'enfant, nous amène à évoquer la maltraitance psychologique, conséquence directe de la structure même et de ses modalités de fonctionnement³⁶⁷.**

Enfin, les experts ont insisté sur la nécessité de repenser fondamentalement la structure " *pathogène en elle-même* " et l'organisation du centre 127 bis notamment en termes d'éducation et de scolarisation si des familles devraient y être enfermées encore à l'avenir.

Qu'ajouter de plus à ce véritable réquisitoire ?³⁶⁸

En novembre 2000, le Gouvernement avait semblé tenir compte de celui-ci en annonçant publiquement la fin de la détention des mineurs en centres fermés pour janvier 2001.

Cette déclaration d'intention est demeurée lettre morte.

En témoigne l'arrêté royal précité du 2 août 2002 fixant le régime applicable au sein des centres fermés.

Celui consacre en effet la détention des mineurs par deux dispositions : l'article 44 qui prévoit le droit de visite des deux délégués généraux aux droits de l'enfant et l'article 83 qui prévoit la mise sur pied d'infrastructures nécessaires au délasserement des mineurs qui séjournent au sein des centres.

³⁶⁶ Centre de guidance-ULB , op. cit., p. 25.

³⁶⁷ Centre de guidance-ULB , op. cit., p. 28.

³⁶⁸ Dans le cas d'espèce, le gouvernement belge a libéré la famille plaignante pour éviter une condamnation qui, sans nul doute, aurait constitué un fâcheux précédent ...

Le Conseil d'Etat dans son avis préalable du 7 février 2001 a d'ailleurs considéré que ce dernier article violait l'article 37 c) de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui dispose que :

« (...) tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles ».

Il convient de remarquer qu'aucune autre disposition de l'arrêté royal – qui concernerait la présence d'un personnel spécifique (pédiatres, pédopsychiatres...), la scolarisation de ces mineurs, des locaux adaptés et spécifiques aux mineurs... - n'a trait à la présence des mineurs au sein des centres.

Dans ces recommandations du 13 juin 2002 adressées à la Belgique, le Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant n'a d'ailleurs pas manqué de stigmatiser le système actuel, spécialement en ce qui concerne les centres réputés à la frontière, et n'a semblé admettre la détention de mineurs qu'en raison de circonstances exceptionnelles, par exemple la nécessité de protéger un mineur d'un réseau d'exploitants.

**Le Gouvernement doit mettre fin à la détention des mineurs étrangers non accompagnés au sein des centres fermés pour étrangers.
Il ne peut priver de liberté un mineur qu'en cas d'absolue nécessité et conformément aux termes de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.**

Cependant, il convient de rappeler que l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant consacre le droit à ne pas être séparé de sa famille, et plus spécifiquement de ses parents.

**Compte tenu de ce droit, et vu notamment les conclusions du rapport d'expertise précité, il serait donc souhaitable que plus aucun mineur ne soit détenu au sein des centres, quand bien même il serait accompagné par un de ses parents.
Le Gouvernement devrait mettre fin à la détention de familles, dont l'un des membres est mineur, au sein des centres fermés et prévoir un accueil spécifique pour ce type de population étrangère.**

c) La tutelle des mineurs non accompagnés

Annoncé depuis de nombreuses années, un service de tutelle spécifique aux mineurs non accompagnés fut enfin voté le 24 décembre 2002 dans le cadre d'une loi programme.

Malgré des aspects critiquables, l'installation d'un service de tutelle constitue un progrès remarquable et fait écho aux recommandations du Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant adressées à la Belgique tant en 1995 qu'en 2002.

Cependant, ce service n'est encore qu'inscrit sur papier.

En effet, son fonctionnement effectif nécessite d'une part, un arrêté royal d'exécution fixant le statut et l'organisation concrète du personnel de ce service ; d'autre part, un accord de coopération entre les Communautés, compétentes en matière d'aide à la jeunesse, et le Ministère de l'intégration sociale, compétent en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile, afin de prévoir les infrastructures nécessaires à l'accueil des mineurs.

Lors du récent Conseil des Ministres du 4 avril 2003, il semble que le Gouvernement ait marqué son accord sur ces deux textes.

Cependant, deux bémols peuvent être adressés au Gouvernement belge.

D'une part, aucun poste budgétaire, pour l'année 2003, ne concerne le financement de ce service dont on sait qu'il sera coûteux.

D'autre part, au sein de l'accord de coopération relatif à l'accueil des mineurs non accompagnés, une distinction semble être faite, et sur injonction du Ministre de l'Intégration sociale, entre les mineurs demandeurs d'asile et les mineurs en situation irrégulière.

Le Gouvernement devrait prévoir rapidement un budget conséquent et nécessaire à la mise en place effective du service de tutelle des mineurs non accompagnés. Il conviendrait en outre de ne pas faire de distinction entre ces mineurs en fonction de leur situation administrative, et ce, afin que chacun d'eux puisse bénéficier des mêmes services et des mêmes droits, notamment s'agissant de leur accueil au sein de centres spécialisés.

6. Article 11 : Protection de la jeunesse

Comme mentionné sous l'article 10, deux systèmes de détention pour mineurs délinquants sont organisés en Belgique : la détention en institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ); et la détention organisée au sein du récent centre fédéral fermé d'Everberg.

Il convient d'y ajouter la possibilité pour le juge de la jeunesse de se dessaisir d'un mineur prévenu devant lui et de le confier à un juge pénal pour majeurs qui prononcera, le cas échéant, une peine de prison. Enfin, un commentaire sur les récents projets de prise en charge psychiatrique s'imposera.

a) les IPPJ

Il convient de noter que l'organisation de ces institutions relève de la compétence des Communautés.

L'action de la Communauté française en cette matière fut particulièrement déterminante, et ce, entre 1999 et 2002.

En effet, d'un nombre de 27 places en régime fermé en 1999, la Communauté française est passé à un nombre de 50 places.

L'on ne peut expliquer cette augmentation par l'abrogation programmée de l'article 53 de la loi du 15 avril 1965, qui, pour rappel, prévoyait la possibilité pour le juge de la jeunesse de placer un jeune au sein d'un établissement pénitentiaire pour adulte. En effet, cette abrogation eut finalement lieu en 2002 alors que l'essentiel de la création de nouvelles places se produisit après cette date.

Cette augmentation de place en régime fermé ne peut autrement pas être expliquée par une recrudescence de la délinquance juvénile, puisqu'à ce jour, il n'existe en Belgique aucune étude qualitative et/ou quantitative sur cette question.

Il semble ainsi que cette création ne soit essentiellement explicable par le climat sécuritaire régnant en Belgique³⁶⁹, comme dans d'autres pays européens du reste.

Dès lors, en augmentant le nombre de place fermée en IPPJ, la Communauté française a *de facto* favorisé l'enfermement des mineurs, ce qui contrevient aux termes très clairs de l'article 37, c) de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui consacre le caractère exclusivement subsidiaire du recours à la détention de mineurs en conflit avec la loi.

³⁶⁹ Ce climat fut remarquablement illustré par l'avant projet de loi déposé par le Ministre de la Justice et portant réponses au comportement délinquants des mineurs qui prévoyait de remettre en cause le caractère protectionnel de la loi du 15 avril 1965 en instaurant un véritable droit sanctionnel à l'égard des mineurs et dont l'enfermement constituait la pierre angulaire. Fort heureusement, il semble que ce projet soit (provisoirement ?) resté lettre morte suite à l'opposition de plusieurs partis de la majorité gouvernemental.

Le Gouvernement de la Communauté française devrait s'imposer un moratoire sur la création de toute place en régime fermé. Il devrait en outre se donner les moyens d'évaluer la pertinence de la création de places fermés supplémentaires à la lumière d'une étude scientifique sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la délinquance juvénile.

Il est particulièrement révélateur, et instructif, qu'à l'occasion de sa dernière visite en Belgique, en 2001, le C.P.T. se soit rendu au sein d'une IPPJ, section fermée, afin de porter un jugement sur les conditions de détention y prévalant.³⁷⁰

Le rapport du C.P.T. fait état d'allégations relatives aux provocations verbales, notamment à caractère racial, dont se rendent coupables certains membres du personnel éducatif des IPPJ. Si ce type de comportement, inadmissible, peut être évité ou limité en amont par une formation spécifique et adéquate dispensée à destination de ce personnel³⁷¹, il convient également de prévoir des mesures strictes en aval.

Le Gouvernement de la Communauté française devrait prévoir les mesures nécessaires à la sanction systématique de tout comportement inacceptable dont se rendrait coupable le personnel travaillant au sein des IPPJ.

Le C.P.T. a également stigmatisé les dangers pesant sur le secret médical. En effet, de nombreux intervenants thérapeutiques, médicaux ou d'ordre psychologique, actifs au sein des IPPJ sont fréquemment invités par la direction de ces institutions à intervenir dans le cadre de la procédure judiciaire et/ou répressive.³⁷² Ce type de collusion entre service thérapeutique et mesure de contrôle porte préjudice à la relation de confiance qui doit présider entre le patient et son médecin.

Le Gouvernement de la Communauté française doit prendre toute mesure nécessaire afin de garantir l'indépendance des intervenants thérapeutiques au sein des institutions de protection de la jeunesse. Concrètement, toute mesure médicale réclamée par une autorité judiciaire ou répressive doit être réalisée par un médecin qui n'est pas le médecin habituel des jeunes détenus en régime fermé d'IPPJ.

Le CPT a également attiré l'attention du Gouvernement belge sur la gêne persistante induite chez le jeune par la présence systématique d'un membre du personnel lors des visites. Il a recommandé qu'un simple contrôle visuel puisse être organisé, sans impliquer la présence physique d'un membre du personnel au sein du local de détention.

³⁷⁰ 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 du 25 novembre au 7 décembre 2001, Strasbourg, 17 octobre 2002, CPT/Inf (2002) 25, § 99 à 124.

³⁷¹ Voyez notre commentaire sous l'article 10.

³⁷² L'exemple cité par le CPT concerne les tests d'urine toxicologiques pratiqué par les médecins des IPPJ.

Le Gouvernement de la Communauté française devrait revoir le déroulement des visites des jeunes détenus en régime fermé afin de préserver l'intimité et la vie privée de ces jeunes.

Enfin, le CPT a également critiqué le caractère systématique de la sanction d'isolement prise à l'égard des jeunes au sein des IPPJ. Pour illustrer ce caractère, nous citerons les chiffres suivants qui concernent les mesures d'isolement prises ces dernières années au sein des IPPJ :

Statistiques des mises en isolement

		BLC	Jumet	Fraipont	St-Servais	W-Braine	Groupe
1992		62	17	17	42	15	153
1993		23	28	7	20	15	93
1994		30	19	16	18	24	107
1995	Moins de 24h00	31	11	19	16	19	96
	Plus de 24h00	2				1	3
	Total 95	33	11	19	16	20	99
1996	Moins de 24h00	46	7	18	34	13	118
	Plus de 24h00	5	2		2	2	11
	Total 96	51	9	18	36	15	129
1997	Moins de 24h00	50	18	13	29	31	141
	Plus de 24h00	5	2	1	6	11	25
	Total 97	55	20	14	35	42	166
1998	Moins de 24h00	74	25	16	20	33	168
	Plus de 24h00	8	2	2	1	9	22
	Total 98	82	27	18	21	42	190
1999	Moins de 24h00	21	3	37	30	45	136
	Plus de 24h00	3			2	24	29
	Total 99	24	3	37	32	69	165
2000	Moins de 24h00	27	8	5	32	14	86
	Plus de 24h00	2	1		5	16	24
	Total 2000	29	9	5	37	30	110

Il convient d'ajouter qu'une telle mesure peut perdurer durant 17 jours continus, alors que l'isolement des majeurs détenus ne peut excéder les 9 jours.

Le CPT notait aussi l'existence d'une mesure, ne reposant sur aucune base légale ou réglementaire, et consistant en l'isolement du mineur au sein de sa chambre ou en sa séparation du groupe des autres mineurs.

Ce type de sanctions disciplinaires ne respecte pas la règle 67 des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adoptés par l'assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990 qui proscriit toute mesure d'isolement à l'égard des jeunes privés de liberté.

Le Gouvernement de la Communauté française devrait limiter rigoureusement l'isolement des mineurs privés de liberté à des cas d'une gravité exceptionnelle et diminuer fortement la durée d'une telle mesure. Il serait souhaitable qu'à terme, les directions des IPPJ ne puissent plus user d'une telle mesure disciplinaire.

Indépendamment de l'examen de ce régime, il est particulièrement intéressant de sonder l'opinion des jeunes détenus sur la perception qu'ils ont de leur séjour en IPPJ. A cet égard, une étude particulièrement intéressante fut menée par deux scientifiques.³⁷³

En voici la substance.

Les jeunes rencontrés sont âgés de 16 ans en moyenne ; il s'agit pour 15% de filles et pour 85% de garçons. Ils sont, dans la majorité des cas, dans l'enseignement professionnel lors du placement ou en décrochage scolaire.

Le but du placement d'un jeune en I.P.P.J. est essentiellement, pour le juge, d'assurer la sécurité publique et est vue par celui-ci comme étant une faveur faite aux jeunes délinquants. Le jeune ne ressent cependant pas cela de cette façon ; pour lui, la mesure de placement s'apparente à une punition.

Par ailleurs, celle-ci est vécue comme une injustice :

- Lorsque le jeune ne reconnaît pas les faits.
- Quand le délai entre les faits et la sanction est trop important.
- Quand une série de mesures s'accumulent sans que le jeune ne perçoive quelle est la sanction effective.
- Quand les conditions d'entrée et de sortie ne sont pas clairement établies.
- Quand la différence de traitement entre les mineurs et majeurs ou d'un arrondissement à l'autre est trop importante.

Même si les jeunes reconnaissent les faits et acceptent la sanction, ils considèrent leur séjour comme une perte de temps. En effet, le sentiment du temps perdu est lié à la répétitivité et à la prévisibilité du quotidien, ce qui provoque un sentiment d'ennui.

Pour eux, le placement provoque une rupture de scolarité, une détérioration des relations familiales et amicales.

En effet, la période de placement peut, dans certains cas, renforcer la rupture existant déjà entre le mineur et sa famille.

Le placement entretient le rejet familial et le jeune se trouve dans l'impossibilité de modifier l'image négative que se représente sa famille de par le processus judiciaire ou la diffusion des faits par les médias.

A sa sortie d'IPPJ, il devra donc s'installer seul ou trouver une institution.

³⁷³ I. RAVIER et C. THIBAUT, *Recherche qualitative sur le point de vue des jeunes délinquants à propos de leur placement en IPPJ*, sept. 2001 (non encore publié).

Dans d'autres cas, par contre, le placement en I.P.P.J. pourra être l'occasion d'un changement tant dans le comportement du jeune que dans les relations avec la famille. La famille adoptera une attitude plus compréhensive et sera davantage présente.

Plusieurs jeunes relèvent l'inadéquation entre la problématique telle qu'elle est perçue par le jeune et le travail pédagogique réalisé dans l'établissement. Ainsi les jeunes se considèrent comme toxicomanes, doutent de l'effet à long terme du traitement qui leur a été appliqué. D'après eux, l'aide reste ponctuelle, limitée à la période de placement et ne dépassera pas l'institution.

Une autre critique émanant des mineurs est l'indétermination de leur date de sortie, celle-ci étant attendue avec impatience mais cependant redoutée, notamment par peur du rejet social en raison de l'étiquette de délinquant (à l'école, dans les quartiers, par la police) et par peur de l'autonomie.

En ce qui concerne les relations internes, les auteurs clés aux yeux des jeunes sont les éducateurs, l'équipe médico-psycho sociale et les autres jeunes de la section. Selon les mineurs, il existe trois types d'éducateurs : l'éducateur « qui écoute et rigole » (le bon éducateur), l'éducateur « avec qui on ne peut pas rigoler », l'éducateur « lassé ». Ce qui fait un « bon » éducateur selon les jeunes interrogés, renvoie avant tout à des qualités de compréhension et d'écoute. Le jeune se sent par conséquent valorisé et soutenu par cette compréhension.

Les jeunes entendent par éducateur « qui ne rigole pas », celui qui respecte strictement le règlement, veille à l'application stricte de la discipline. Il n'y a donc aucun dialogue possible entre le jeune et l'éducateur. La troisième figure d'éducateur est l'éducateur « lassé » c'est-à-dire celui qui ne fait pas son travail ni en matière d'animation de groupe ni en matière de discipline.

Par conséquent, différents types de relation s'installent entre jeunes et éducateurs. Les mineurs préfèrent une relation avec un éducateur « qui écoute et qui rigole » car il se crée alors entre eux une relation de confiance (relation copain-copain) et non pas une relation basée sur la méfiance ou conflictuelle dans laquelle les jeunes gardent leur distance et n'interviennent pas.

Pour certains, le placement en I.P.P.J. est l'occasion d'une pause dans leur parcours et leur permet de réfléchir et de se remettre en cause, mais ils restent cependant inquiets quant à leur comportement une fois sortis. Pour d'autres, le placement en I.P.P.J. est vécu comme un placement dans une « prison déguisée ». En effet, ils ne perçoivent pas de grandes différences entre les conditions du régime pénitentiaire et celles appliquées dans une I.P.P.J. à section fermée.

Finalement, en enfermant les jeunes délinquants, la justice se donne bonne conscience mais ne résout pas le problème.

En ce qui concerne la réinsertion sociale, l'effet stigmatisant du placement et le risque de rejet par la société et l'environnement scolaire sont des obstacles supplémentaires à la réinsertion.

Quant à l'amélioration de l'image que le mineur a de lui-même, cet objectif est loin d'être rempli car les jeunes placés en I.P.P.J. parlent d'un étiquetage important de « mineurs délinquants ».

De plus, en interrogeant certains jeunes placés, d'autres acteurs du monde judiciaire ont essayé de savoir comment les pratiques internes de ces institutions étaient perçues par les mineurs.

Même si les conditions d'accueil se sont notablement améliorées, les jeunes émettent cependant de vives critiques vis-à-vis du régime de leur placement.

L'article 12, §1 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse prévoit que « tout jeune hébergé en vertu d'une mesure prise par une autorité de placement a le droit de communiquer avec toute personne de son choix ».

Il apparaît cependant qu'une des critiques fondamentales émanant des jeunes pendant leur placement en I.P.P.J est que leur droit aux conversations téléphoniques est limité.

En effet, ils critiquent la limitation du nombre d'appel, leur coût, la présence d'une tierce personne empêchant toute intimité, l'instauration de plages horaires et ils craignent aussi que les communications avec leur avocat soient comptabilisées dans leur quota d'appels.

Une autre question touchant les adolescents est celle des vêtements. Avec pour argent de poche une somme assez limitée chaque mois, ils ne peuvent pas économiser pour l'achat de vêtements.

Par ailleurs, le choix de ceux-ci est restreint car un éducateur accompagne les jeunes lors d'achats.

Les mineurs revendiquent également le respect de leur vie privée dans les institutions. Il existe dans celles-ci le sentiment d'avoir une chambre pouvant être visitée par d'autres, le droit à l'intimité y est relatif ; on interdit notamment de fermer sa chambre après 22 h.

La vie dans ces établissements apparaît également comme un état de négociation permanente ; il y a des règles à respecter, un règlement concernant le temps des cigarettes, des contrats à tenir accompagnés en cas de non-respect de sanctions directes, par exemple la suppression de T.V., le nettoyage de local...

Finalement, les jeunes estiment eux-mêmes qu'ils sortent d'I.P.P.J. encore plus mal qu'ils n'y sont entrés, notamment parce qu'ils y font beaucoup de connaissances guères reluisantes.

Les conclusions de cette étude sont particulièrement intéressantes dans la mesure où elles appellent à une évaluation de la pertinence du travail réalisé au sein des IPPJ.

Le Gouvernement de la Communauté française devrait utiliser l'étude précitée aux fins de poser les jalons d'une évaluation globale et qualitative du fonctionnement, du régime et des méthodologies présidant à la détention en régime fermé d'IPPJ. Une telle étude devrait également porter sur la comparaison entre les objectifs poursuivis par cette détention et les résultats obtenus, notamment en terme de récidive de jeunes détenus.

b) Le centre fédéral fermé d'Everberg

Le 28 janvier 2002, un accord est intervenu entre le fédéral et les Communautés pour cogérer un centre fédéral fermé pour mineurs délinquants.

Il sera situé à Everberg, en région flamande. Le permis d'aménagement de ce centre est accordé le 8 février suivant.

Après quelques modifications de l'accord, la loi relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction est votée après seulement deux jours de débat parlementaire et entre en vigueur le 1^{er} mars 2002³⁷⁴.

Un arrêté royal crée le Centre d'Everberg le même jour³⁷⁵. Politiquement, le pouvoir fédéral a justifié sa compétence – rappelons que l'organisation de mesures applicables aux jeunes délinquants relève de la compétence des Communautés – par l'abstention prétendue des pouvoirs communautaires en matière de mesures de remplacement à l'article 53 de la loi du 8 avril 1965.

Ce centre est cogéré par l'Etat fédéral et les Communautés.

Une loi fédérale définit la base juridique selon laquelle un mineur peut faire l'objet d'une mesure de placement dans ce centre, tandis qu'un accord de coopération entre le fédéral et les Communautés en définit les modalités de fonctionnement. Le fédéral prend en charge l'aspect sécuritaire (surveillance des mineurs délinquants) ainsi que la gestion et l'entretien du centre, tandis que les Communautés s'occupent de l'aspect éducatif et protectionnel, en assurant l'encadrement des jeunes.

Le personnel est composé à la fois de travailleurs qui dépendent de l'administration pénitentiaire (personnel fédéral : gardiens) et de travailleurs qui dépendent des Communautés (éducateurs).

La direction appartient à un collège des directeurs. Celui-ci est composé de trois directeurs : un directeur fédéral et deux directeurs communautaires (un flamand et un francophone). Aucune hiérarchie n'existe entre ces trois directeurs

Diverses conditions doivent être remplies pour qu'un jeune soit placé au centre fermé d'Everberg.

Ces conditions sont cumulatives :

- Il doit s'agir d'un mineur délinquant au sens de l'article 36, 4° de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. (art. 2)
- Le mineur délinquant doit être un garçon de plus de quatorze ans au moment où l'infraction est commise. (art. 3)
- Il doit exister des indices sérieux de culpabilité. (art. 3)

³⁷⁴ *M.B.*, 1^{er} mars 2002.

³⁷⁵ Arrêté royal portant création d'un centre pour le placement provisoire des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, 1^{er} mars 2002, *M.B.*, 1^{er} mars 2002.

- Le fait qualifié infraction pour lequel le mineur est poursuivi doit être de nature à entraîner une peine de réclusion de cinq à dix ans ou une peine plus lourde ou un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde en cas de récidive³⁷⁶. (art. 3)
- Il doit exister des circonstances impérieuses, graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de protection de la sécurité publique. (art. 3)
- L'admission dans une I.P.P.J. doit être impossible, faute de place. (art. 3)

Lorsque le juge de la jeunesse estime qu'un jeune doit faire l'objet d'une mesure de placement en raison du danger qu'il représente pour la société et qu'aucune place n'est disponible en I.P.P.J., il peut le placer provisoirement dans un centre fédéral, pour autant que les conditions énoncées ci-dessus soit respectées.

L'article 4 de la loi du 1^{er} mars 2002 stipule que cette mesure « ne peut être prise que pour une durée aussi brève que possible et uniquement lorsque la finalité de la mesure provisoire ne peut être atteinte d'une autre manière ».

Il découle de cet article que le placement en centre fédéral ne doit être utilisé qu'en dernier recours, après que toutes les autres possibilités ont été étudiées. De plus, dès qu'une place en I.P.P.J. se libère, elle doit être accordée en priorité à un mineur placé à Everberg. Ainsi la loi commande que, dès qu'une place se libère en IPPJ, celle-ci doit être attribuée en priorité au mineur détenu au Centre Everberg.

On se référera utilement aux commentaires de l'article 3 : " *Cela signifie que, lorsque le danger pour la sécurité publique vient par exemple à disparaître ou lorsque le placement décidé par le juge est à nouveau possible en raison d'une libération de place, le juge est tenu de sortir l'intéressé du Centre par une mesure modificative*".³⁷⁷

Comment comprendre dès lors les propos de Madame Maréchal, ministre de l'aide à la jeunesse de la Communauté française : " *Rien dans la loi ne contraint le juge à sortir un jeune quand une place se libère en IPPJ*"³⁷⁸. A la question " *Au bout de 5 jours, il pourrait avoir une place libre en IPPJ mais le juge pourrait considérer qu'Everberg est mieux et l'y maintenir?*" la ministre répond: " *Ça se fait! Les places en IPPJ ne sont pas uniquement prises par des jeunes qui viennent d'Everberg*"³⁷⁹.

Le deuxième alinéa de cet article 4 ajoute que la mesure de placement en centre fédéral ne peut en aucun cas être prise « dans le but d'exercer une répression immédiate ou une quelconque forme de contrainte ». Le juge devra donc motiver son ordonnance de manière adéquate³⁸⁰. Soulignons encore que « le placement en centre fédéral ne peut pas être prononcé dans le cadre d'un jugement » (art. 2).

La question de la durée du placement est réglée par l'article 5 de la loi du 1^{er} mars 2002.

³⁷⁶ Les travaux parlementaires précisent que ne saurait faire l'objet d'un placement dans le Centre, quiconque s'enfuit d'une institution communautaire et ne commet pas de nouveau délit.

³⁷⁷ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, février 2002, n°1640/001.

³⁷⁸ B. VAN KEIRSBILCK, " Nicole Maréchal, ministre de l'aide à la jeunesse", *J.D.J.*, n°222, Février 2003, p.30. Réponse faite à la question: " *Par rapport au dispositif IPPJ, Everberg qui était conçu comme une solution transitoire, a-t-il toujours un sens? En principe si une place se libère en IPPJ, un jeune d'Everberg devrait y être transféré*".

³⁷⁹ *Ibidem*. Pour une analyse critique de la jurisprudence, abondante, suite à l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2002, voyez C. VANDRESSE, « Principes et pratiques du placement provisoire des mineurs dans le centre fédéral d'Everberg », *J.D.J.*, février 2003, p. 3.

³⁸⁰ A. de Terwangne, « Placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction. I. Commentaire juridique » *J. dr. jeun.*, 2002, liv. 214, p. 39.

Le juge place le jeune dans le centre pour une période initiale de cinq jours au terme de laquelle il va revoir son ordonnance. Lors de cette révision, le magistrat va pouvoir décider du maintien, du retrait ou de la modification de son ordonnance.

S'il décide de maintenir le jeune en détention, l'ordonnance sera valable pour un mois. A la fin de celui-ci, elle pourra à nouveau être renouvelée pour un mois. Le maximum sera ainsi atteint ; en effet, l'article 5 limite le placement en centre fermé à un maximum de deux mois.

Rappelons que le juge peut modifier son ordonnance à tout moment. Il en a même l'obligation si une autre solution permet d'atteindre la même finalité de protection sociétale.

Lors de chaque révision, l'article 5 prévoit l'audition de l'intéressé, de son conseil et du ministère public. Les parents ou les personnes qui ont la garde du mineur sont convoqués.

L'article 6 de la loi du 1^{er} mars 2002 permet au juge d'instruction ou au tribunal de la jeunesse, dans son § 1^{er}, d'interdire au mineur qu'il place au centre fermé «de communiquer librement avec les personnes qu'il désigne nommément », à l'exception, bien entendu, de son conseil, et ce, pour les besoins de l'instruction ou de l'information. Quant au § 2 du même article, il élabore un régime d'autorisation de sortir ou de contacts.

L'article 7 concerne l'information des personnes lésées par les actes du mineur délinquant, des ordonnances du juge d'instruction ou du tribunal de la jeunesse modifiant ou supprimant la mesure de protection sociétale ou de l'autorisation de sortir accordée au mineur sur base de l'article 6 de la loi, ainsi que l'information par le tribunal de la jeunesse du juge d'instruction saisi.

L'appel de l'ordonnance plaçant le jeune en centre fermé est régi par l'article 8. Cet appel doit être interjeté dans un délai de quarante-huit heures qui commence à courir, pour le ministère public, à compter de la communication de l'ordonnance ou, pour les autres parties, à compter de l'accomplissement des formalités prévues à l'article 52ter, alinéa 4, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, c'est-à-dire de la remise à l'intéressé de la copie de l'ordonnance.

La comparaison entre le système prévu par cette loi du 1^{er} mars 2002 et l'article 53 abrogé est intéressante.

La limite d'âge prévue à l'article 3 de la loi du 1^{er} mars 2002 était également énoncée à l'article 53. Par contre, la mesure de placement en maison d'arrêt était applicable aussi bien aux filles qu'aux garçons. Au cours des travaux parlementaires, certains sénateurs ont souligné que l'article 3, en visant uniquement les garçons, était discriminatoire et que les termes "aux garçons" devaient être supprimés. L'amendement n'a pas été retenu.

Le mineur qu'on envisage de placer au centre dans le cadre des mesures provisoires, doit être soupçonné d'avoir commis un fait qualifié infraction qui, si le délinquant avait été majeur, aurait pu lui valoir une peine de réclusion de cinq à dix ans minimum. Si le jeune est récidiviste, le mineur doit avoir commis un nouveau fait qualifié infraction punissable, pour les majeurs, d'une peine d'emprisonnement correctionnel principal d'un an minimum. Le législateur souligne que la nouvelle infraction doit être plus grave que la première.

A première vue, cette condition est plus stricte que celle qui devait être remplie pour le placement d'un mineur en maison d'arrêt.

Toutefois, en pratique, on se rend compte que cette disposition permet de placer en centre fédéral presque tous les mineurs. En effet, l'article 3, 2^o, b), évoque l'hypothèse de la récidive en utilisant les termes "si elle a précédemment fait l'objet d'une mesure définitive...". Or, de l'avis du législateur lui-même, les termes "mesure définitive" sont à interpréter dans un sens large, comme englobant tant la notion de jugement que celle d'ordonnance. Le

législateur ajoute qu'on ne peut placer un jeune s'il n'existe pas à son égard des indices sérieux de culpabilité en suffisance.

En outre, la mesure de placement dans un centre fédéral ne peut être justifiée que par l'existence de circonstances impérieuses, graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de protection de la sécurité publique, sans que la mesure puisse être prise dans le but d'exercer une répression immédiate ou une quelconque forme de contrainte. Le juge devra motiver son ordonnance de placement. Ces précisions ont été introduites dans la loi du 1^{er} mars 2002, alors qu'elles ne figuraient pas explicitement dans l'article 53 de la loi du 8 avril 1965.

Alors que la durée maximale de placement d'un mineur en prison était à l'époque de quinze jours, le législateur de 2002 évoque pour le placement en centre fédéral un premier délai de cinq jours renouvelable deux fois pour une durée d'un mois.

En réalité, l'article 5 de la loi n'est pas des plus clairs. Au paragraphe premier, 1^{er} alinéa, il est fait mention d'un "délai total de deux mois", alors que l'alinéa 2 fait référence à une durée de "deux mois et cinq jours".

En tout état de cause, la durée maximale autorisée pour le placement d'un mineur à Everberg est bien plus élevée que celle qui était prévue par l'article 53 dans le cadre de l'enfermement d'un mineur en maison d'arrêt.

A cet égard, la loi du 1^{er} mars 2002 crée un régime nettement plus sévère que le régime antérieur puisqu'elle passe d'une durée de 15 jours à un délai maximum de deux mois et cinq jours. Cette circonstance fait dire à la doctrine la plus autorisée que l'Etat belge a violé son obligation de « *stanstill* » en adoptant la loi du 1^{er} mars 2002.³⁸¹

La contradiction existant au sein même de l'article 5 témoigne du fait que la loi du 1^{er} mars 2002 a été rédigée dans l'urgence. Votée en quarante-huit heures, la loi a en effet été promulguée, publiée et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002.

Le même jour, un arrêté royal portant création d'un centre pour le placement provisoire des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction a été pris sur base de cette loi.

Nombreux sont les oublis, contradictions et lacunes dont souffre le texte légal.

A titre d'exemples, nous pouvons mentionner le fait qu'on ignore si le débat concernant le retrait, la modification ou le maintien de la mesure doit avoir lieu en audience publique ou dans le cabinet du juge. La procédure de convocation n'est pas davantage fixée. Quant au tuteur du jeune délinquant, il semble avoir été tout simplement oublié.

Ce texte de loi est, d'après certains, d'une piètre qualité juridique.

Il n'est pas approprié au droit de la jeunesse et suscite un nombre impressionnant de dysfonctionnements procéduraux.

Dans les faits, le régime mis en place à Everberg laisse sceptique.

Ainsi, lorsque F. LAHSSAINI et D. SMEET³⁸², parlementaires, ont effectué leurs visites au centre d'Everberg, ils ont été marqués, d'un côté, par la dimension carcérale du cadre général et d'autre part, par le fait que la dimension pédagogique est manifestement secondaire par rapport à l'approche répressive.

³⁸¹ Voyez T. MOREAU, *Les droits de l'enfant dans le champ de l'aide et de la protection de la jeunesse ; émergence et signification*, Université Catholique de Louvain, 2002, p. 801.

³⁸² F. LAHSSAINI et D. SMEET, « Rapport après une deuxième visite au centre d'Everberg le 2 mai 2002 », *J.D.J.*, n°216, p. 22.

Ce qui saute aux yeux lorsqu'on s'approche du Centre, ce sont, outre les doubles grillages de six mètres de haut et les grosses barrières à l'entrée, les barbelés qui enserrant les bâtiments. D'emblée, ces différents éléments évoquent l'image d'une prison classique. La deuxième étape vient renforcer ce sentiment qu'ont les visiteurs de se retrouver dans un univers carcéral ; une fois la porte franchie, ils sont pris en photo, après avoir été préalablement soumis au détecteur de métal et au scannage des sacs. On se rend rapidement compte qu'entre les portes blindées, l'espace commun pour les jeunes est réduit. Heureusement, les cellules individuelles sont correctes, avec douche et toilette.

Les gardiens sont appelés des "agents fédéraux" mais en réalité il n'y a que la dénomination qui les distingue des véritables gardiens de prison.

A longueur de journée, les jeunes placés à Everberg sont ainsi entourés d'hommes en uniforme, avec toute la symbolique que comporte ce "style vestimentaire". Les gardiens sont omniprésents, se trouvent toujours à proximité immédiate des jeunes, même lorsque ceux-ci reçoivent la visite de leurs proches.

Il n'y a aucune possibilité d'avoir des contacts avec un minimum d'intimité. Le seul moment où le gardien n'est pas présent, c'est lorsque le jeune est reçu par l'assistant social ou le psychologue.

Dans un tel cadre, comment faire comprendre à ces jeunes "détenus" que la mesure de placement n'a pas été prise dans le but d'exercer une répression immédiate ou une quelconque forme de contrainte, tel que le prévoit l'article 4, alinéa 2 de la loi?

Le fonctionnement du centre est à l'image de son aspect physique. Le personnel fédéral est presque exclusivement composé de gens qui travaillaient auparavant dans des prisons. Le directeur fédéral, responsable de la sécurité, était lui-même directeur de la prison de St Gilles.

Quant au personnel communautaire, il est censé effectuer un travail pédagogique avec les jeunes. Le problème, c'est qu'après un an de fonctionnement, le centre d'Everberg ne dispose toujours pas de projet pédagogique spécifique et adapté aux conditions de détention propres à ce centre...

Les sanctions prises par les gardiens sont décidées sans avoir égard à la personnalité et à la situation particulière du jeune.

Elles relèvent manifestement plus du sanctionnel que de l'éducatif.

Il arrive que les mineurs soient placés provisoirement en cellule d'isolement.

Pendant toute la durée de la punition, les éducateurs ne sont pas autorisés à entrer en contact avec eux.

L'isolement, qui s'étale généralement sur une journée, peut être prolongé sur simple décision du plus haut fonctionnaire présent, sans aucune référence au juge qui suit le jeune.

La scolarité n'est pas prise en considération. Le Centre ne dispose d'aucun personnel enseignant.

Seul l'assistant social est en contact avec l'école en vue d'une réinsertion éventuelle. Il essaie aussi d'organiser un enseignement à distance.

En réalité, le travail des éducateurs se limite presque exclusivement à l'occupationnel et à la gestion des tensions.

A Everberg, Jean-Pierre DEPAS exerçait, avant d'être démis de ses fonctions, la fonction de « directeur pédagogique ». A l'occasion d'une interview³⁸³, il a confirmé que la logique carcérale et sécuritaire était omniprésente.

Les règles internes du centre sont, à certains égards, aussi strictes que celles qui sont appliquées en prison.

L'aspect carcéral ne peut échapper ni au visiteur, ni au travailleur, et surtout pas aux jeunes qui attestent eux-mêmes de la sévérité des lieux.

Il insiste sur la nécessité de la réinsertion des jeunes, tout en précisant qu'avec le Centre, on se dirige vers un projet où le sécuritaire et l'enfermement vont prendre tellement d'importance, que le souci de réinsertion passera au second plan.

L'apparence de souci éducatif ne doit pas faire illusion. Certains estiment que le centre ne remplit pas du tout son rôle pédagogique.

D'aucuns prétendent même qu'un semblant d'éducationnel a été introduit dans le centre pour lui donner une certaine légitimité.

Le directeur pédagogique lui-même a avoué avoir le sentiment d'être « un sparadrap social sur un univers carcéral »³⁸⁴, sentiment qui s'est trouvé atténué, toutefois, depuis l'engagement de personnel supplémentaire.

Cependant, lorsqu'un mineur est placé au Centre, il reste très difficile d'élaborer un projet éducatif avec lui.

Le champ d'action est fort réduit, car dès qu'une place se libère ailleurs, le jeune doit quitter le Centre pour un autre centre plus adéquat. Everberg risque de devenir l'antichambre des IPPJ, sans prévoir les passerelles nécessaires à la cohérence globale de la prise en charge des jeunes.

La logique sécuritaire qui y prévaut risque de permettre moins facilement au jeune de se remettre en cause.

Comment s'assurer de l'évolution du jeune si un travail éducatif avec ce dernier n'est pas la priorité de l'institution à laquelle il est confié?

Ces critiques sont, depuis lors, fréquemment répétées, et ce, par divers intervenants de l'aide à la jeunesse.

En octobre 2002, le responsable de l'Asbl Avocats des jeunes dénonce les pratiques utilisées à Everberg: " *Le règlement applicable à Everberg est celui qui s'applique à toutes les prisons du royaume. Les jeunes détenus sont fouillés plusieurs fois par jour. Le moindre écart vis-à-vis du règlement donne lieu à sanction et isolement sous l'unique contrôle du directeur*"³⁸⁵.

En janvier 2003, Mr Picard, l'ex-pédopsychiatre du Centre Everberg, témoigne: " *Toute l'éducation est basée sur la punition. Les éducateurs gueulent sur les jeunes. (...) Les gardiens et les éducateurs restent debout, bras croisés derrière le dos. Ils ne participent pas au repas, fument devant les jeunes mais leur interdisent de le faire à ce moment-là*"³⁸⁶. Il ajoute que " *plus de 80% des travailleurs d'Everberg ont été engagés alors qu'ils n'avaient aucune expérience. Ils ont été recrutés à la sortie de l'école*"³⁸⁷.

³⁸³ Monsieur DEPAS fut interviewé par Jean-Pierre JACQMIN à l'occasion de l'émission *Matin Première* du 29 mai 2002.

³⁸⁴ *Matin Première*, 29 mai 2002.

³⁸⁵ J. VERLINDEN, " Everberg: lettre ouverte d'un avocat des jeunes" *Prévention ou sécurité: la valse des mesures...* (petite chronique d'une faillite annoncée)", *J.D.J.*, n°218, octobre 2002, p.5.

³⁸⁶ P. GRUBER, " Le pédopsychiatre qui a dit non", *Le VIF*, 10 janvier 2003, p. 18.

³⁸⁷ F. BENSALÉM, " Le mensonge d'Everberg" , *J.D.M.*, n°97, 21 au 27 janvier 2003, p.18.

Au quotidien, cette logique carcérale est ressentie par les jeunes de manière particulièrement aiguë. Ainsi, le jeune est fouillé plusieurs fois par jour, se voit confisquer son téléphone portable et est constamment encadré par des gardiens.

Enfin, signalons, à titre de dernier exemple particulièrement révélateur de la logique carcérale sous-tendant ce centre, qu'Everberg ne dispose pas de règlement d'ordre intérieur spécifique ; celui applicable est le règlement prévalant usuellement en milieu carcéral pour adultes.

En conclusion, il convient de vivement rejeter la création récente de ce centre qui répond à des objectifs purement sécuritaires et qui viole l'ensemble des règles internationales pertinentes en matière de détention des mineurs, en ce que ces dernières n'autorisent celle-ci que si elle répond à un souci pédagogique resocialisant.³⁸⁸

La précipitation dans laquelle ce centre fut créée, les nombreux problèmes que son fonctionnement institutionnel hybride occasionne, l'absence de véritable projet pédagogique, et le fait que cette mesure ne s'inscrit en rien dans le système protectionnel mis en place par la loi du 8 avril 1965 ne saurait que conduire à l'échec de ce centre, déjà palpable, et ce, notamment en terme de récurrence de comportements délinquants.

Le Gouvernement devrait mettre fin à la détention au sein du Centre fédéral d'Everberg et réfléchir sérieusement aux alternatives à promouvoir en vue d'éviter autant que faire se peut le recours à l'enfermement, conformément aux engagements internationaux ratifiés par la Belgique.

³⁸⁸ Voyez les articles 37 et 40 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté du 14 décembre 1990.

c) Le dessaisissement

Le dessaisissement est la mesure prise en vertu de l'article 38 de la loi de 1965 qui vise à considérer qu'un mineur d'âge doit être jugé comme un adulte par les juridictions pénales classiques.

Il ne peut être décidé qu'à partir du moment où le tribunal de la jeunesse estime inadéquate toute mesure de garde, d'éducation et de préservation à l'égard du jeune poursuivi pour avoir commis un fait qualifié infraction.

Le dessaisissement est donc une mesure radicale qui met le mineur sur le même pied que les adultes, tout en les plaçant dans une situation encore moins enviable puisque le juge correctionnel sait qu'un premier juge a déjà "préjugé" de la culpabilité du prévenu.

Un jugement de dessaisissement débouche souvent sur une incarcération préventive et ensuite sur une peine de prison. La conception que se fait l'administration pénitentiaire d'un "mineur dessaisi" a pour conséquence qu'il n'est plus considéré comme mineur et que tous ses droits spécifiques lui sont donc déniés.

La législation belge a connu sur ce point quelques modifications législatives (loi du 2 février 1994).

Force est cependant de constater que celles-ci vont dans le sens de l'élargissement de l'application de la mesure puisque l'obligation d'effectuer une étude sociale est supprimée si le mineur s'y soustrait (notion qui est interprétée de manière extensive), et que cette même obligation est supprimée pour les mineurs ayant déjà fait l'objet d'un premier dessaisissement devenu exécutoire.

Les statistiques en la matière semblent confirmer une augmentation de l'application de cette mesure³⁸⁹.

Les disparités de son application entre les arrondissements judiciaires montrent que l'appréciation des conditions de son application est très variable. Le "degré de tolérance" n'est certainement pas le même partout.

Quand une mesure, qui se veut exceptionnelle, perd ce caractère, il convient d'interroger la mesure elle-même et la cohérence d'ensemble du système mis en place.

Préconiser des mesures éducatives d'une part et appliquer celles qui ont le moins ce caractère d'autre part, est contraire aux principes qui sous-tendent notre législation.

Il convient de souligner que dans les récentes Observations générales adressées à la Belgique par le Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant, ce Comité s'est inquiété de l'utilisation de cet article par les tribunaux de la jeunesse.

Il a d'ailleurs explicitement recommandé à la Belgique de ne plus organiser la détention de mineurs au sein d'établissements pénitentiaires pour adultes.³⁹⁰

Le Gouvernement devrait supprimer la mesure de dessaisissement, conformément aux recommandations du Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant.

³⁸⁹ Pour la Communauté française, 90 cas en 1994, 123 en 1995, 145 en 1996, 130 en 1997 et 134 en 1998. Source : Les Parquets généraux de Bruxelles, Liège et Mons recueillis et publiés dans C. Lelièvre, « Rapport annuel 1997-1998 du délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française », p. 192.

³⁹⁰ Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Belgique, 13 juin 2002, CRC/C/15/Add.178, § 32.

d) Prise en charge psychiatrique de mineurs délinquants

Le Gouvernement actuel a décidé en mars 2002 de créer 40 nouveaux lits « K », c'est à dire de lits réservés à la prise en charge de mineurs présentant des troubles psychiatriques. Cette information, qui n'a jamais été annoncée dans les plans de politique générale des Ministres compétents en la matière, a surpris plus d'un membre du secteur de l'aide à la jeunesse.

Le fait qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une publicité particulière a également contribué aux inquiétudes spontanées de plusieurs intervenants.

Car, en effet, en 1999 et en 2000, une vaste table ronde fut organisée.

Elle rassemblait l'ensemble des personnes concernées par la prise en charge psychiatrique des mineurs. Près de 3 ans après leur issue, les conclusions ne sont toujours pas parvenues aux participants.

Il semble pour autant que la majorité de ces derniers se soit accordée sur les constats et propositions suivants :

- le nombre de mineurs présentant de graves troubles psychiatriques demeure somme tout marginal ;
- la prise en charge psychiatrique actuellement organisée n'est satisfaisante en termes de structures, de personnel et de méthodologies adaptées aux mineurs ;
- en conséquence, il s'impose de revoir cette prise en charge telle qu'actuellement organisée ;
- il convient également de privilégier des services ambulatoires plutôt que des prises en charge impliquant un séjour au sein de centres psychiatriques.

La récente décision de créer 40 nouveaux lits de prise en charge ne semble donc pas correspondre aux constats posés par cette table ronde.

Le malaise du politique face aux participants de celle-ci est palpable : ainsi, la Ligue des droits de l'Homme, qui avait pris part aux débats menés par cette table ronde, a interpellé les ministres concernés et les autorités judiciaires afin d'obtenir davantage d'informations sur cette décision. Près de 4 mois après l'envoi du courrier, la Ligue des droits de l'Homme n'a reçu aucune réponse.

Le Gouvernement devrait prendre l'ensemble des mesures nécessaires aux fins de garantir que la prise en charge psychiatrique de mineurs réponde aux besoins spécifiques des mineurs.

Il convient, à cet effet, de prévoir des structures, du personnel et des méthodologies spécifiques et adaptées.

Une évaluation du travail réalisé doit d'ores et déjà être programmée.

En outre, le Gouvernement devrait privilégier davantage les services ambulatoires, services moins attentatoires aux libertés individuelles du mineur.

ARTICLE 12

Tout Etat partie veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire de sa juridiction.

Introduction : Recommandations générales internationales

La Commission des droits de l'Homme considère également qu'une enquête approfondie, indépendante et impartiale doit être rapidement ouverte au sujet de plaintes ou informations relatives aux traitements prohibés. De plus, lorsque les procédures d'enquête établies sont inadéquates, les Etats doivent veiller à ce qu'une enquête soit menée par un organe indépendant.³⁹¹

Le Comité des droits de l'Homme considère pour sa part que la combinaison des articles 2 et 7 du PIDCP implique que les Etats doivent assurer une protection effective contre les mauvais traitements, tout d'abord grâce à un mécanisme de contrôle (supra, article 11).

Ensuite, « *Les plaintes pour mauvais traitements doivent faire l'objet d'une enquête effective, menée par les autorités compétentes. Ceux qui sont reconnus coupables doivent être tenus pour responsables,...* » (ci-dessous, article 12).

Enfin, les victimes présumées doivent elle-même disposer de voies de recours effectives (infra, article 13) y compris le droit d'obtenir réparation (infra, article 14). De plus, les aveux ou témoignages obtenus par de tels traitements doivent être déclarés irrecevables en justice (infra, article 15).³⁹²

Les « Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet » énoncent encore plus particulièrement :

« Rôle dans la procédure pénale

15. Les magistrats du parquet s'attachent dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'Etat, notamment ... des violations graves des droits de l'Homme et autres délits reconnus par le droit international et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise, à ouvrir une enquête sur de telles infractions.

Pouvoirs discrétionnaires

17. Dans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires, la loi ou les règles ou règlements publiés énoncent des principes directeurs visant à renforcer l'équité et favoriser des prises de décisions cohérentes pendant la procédure, notamment lors du déclenchement de poursuites judiciaires ou de la renonciation aux poursuites.

Solutions de rechange aux poursuites judiciaires

18. Conformément à la législation nationale, les magistrats du parquet examinent avec toute l'attention voulue la possibilité de renoncer aux poursuites judiciaires, d'arrêter la procédure de manière conditionnelle ou inconditionnelle ou de transfert des affaires pénales en dehors du système judiciaire officiel, en respectant pleinement les droits du ou des suspects et de la ou des victimes. ... »³⁹³

³⁹¹ Résolution de la Commission des droits de l'Homme 2000/43, annexe « principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'établir la réalité de ces faits », points 2 et 5.a)

³⁹² Observation générale n° 7 du Comité des droits de l'Homme, relative à l'article 7 du PIDCP, *op. cit.*, point 1 ; remplacée et développée par l'Observation générale n° 20, *op. cit.*, points 12 et 14.

³⁹³ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, *op. cit.*

Situation en Belgique

En Belgique, une enquête impartiale à propos de traitements prohibés peut tout d'abord être initiée par des organes extra-judiciaires, lorsqu'ils existent, et, dans cette éventualité, lorsqu'ils sont efficaces. Ces organes peuvent soit prendre eux-mêmes des sanctions disciplinaires, soit avertir l'autorité compétente à cet effet, ou encore le parquet lorsque le traitement dénoncé constitue également une infraction pénale.

Nous avons eu l'occasion de présenter ces organes à propos de la surveillance imposée par l'article 11 de la Convention contre la torture.

Pour leur part, les juridictions pénales du pouvoir judiciaire sont habilitées à prononcer des sanctions pénales à l'encontre des auteurs de traitements prohibés.

L'infraction donne naissance à l'action publique, exercée par le ministère public (parquet), qui est chargé de la poursuite et de la répression des infractions pénales. A cet effet, il procède à l'information, c'est-à-dire la constitution du dossier pénal. Il lui appartient de saisir le juge d'instruction, la juridiction pénale compétente, ou encore de renoncer aux poursuites. Le ministère public, qui représente la société, est partie au procès pénal.

Nous remarquerons ci-après que la recherche et la poursuite de certaines infractions plutôt que d'autres dépend tant de directives de politique criminelle du ministre de la Justice que de la faculté, pour le ministère public, d'apprécier l'opportunité des poursuites, en fonction notamment de ces directives.

a) les directives du ministre de la Justice

La fonction du ministère public est caractérisée par son unité ³⁹⁴, son indivisibilité et son indépendance.

L'indépendance du ministère public se manifeste tant à l'égard des cours et tribunaux que, mais dans une mesure sensiblement moindre, à l'égard du gouvernement fédéral.

A l'égard du ministre de la Justice, l'indépendance du ministère public est relative : la politique criminelle relève en définitive du gouvernement. ³⁹⁵

³⁹⁴ Le ministère public est hiérarchisé ; son unité réside dans la concentration entre les mains du procureur général près la cour d'appel de la direction de l'activité des magistrats des différents parquets du ressort. Le supérieur hiérarchique surveille l'exercice de l'action publique (article 143 du Code judiciaire), tandis que les directives du collège des procureurs généraux engagent tous les membres du ministère public (article 143 bis CJ). Le procureur du Roi dispose d'un pouvoir propre (article 22 du Code d'instruction criminelle), et il peut prendre, dans son arrondissement, des directives générales quant à l'exécution des missions de police judiciaire (article 26 CIC) et quant à la fixation des infractions qui seront prioritairement recherchées (article 28 ter §1^{er} al. 2 CIC : « dans le cadre de la politique de recherche déterminée conformément aux articles 143 bis et 143 ter du Code judiciaire, le procureur du Roi détermine les matières dans lesquelles les infractions sont prioritairement recherchées dans son arrondissement »). Mais sa responsabilité disciplinaire peut être engagée, notamment s'il prend une décision allant à l'encontre d'une directive du collège des procureurs généraux.

³⁹⁵ de plus, l'article 143 du Code judiciaire précise que le procureur général est placé sous l'autorité du ministre de la Justice, tandis qu'en vertu de l'article 414 al. 3 CJ, le pouvoir de surveillance du ministre se complète par le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du ministère public

L'article 151 § 1^{er} de la Constitution dispose en effet que « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.* »³⁹⁶

Le principe est donc l'indépendance dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles, mais avec deux exceptions : le directives de politique criminelle et le pouvoir d'ordonner des poursuites (droit d'injonction positive).

En vertu de la loi du 4 mars 1997 (articles 143 bis et ter du Code judiciaire) le ministre de la Justice prend des directives générales en matière de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

L'article 143 ter du Code judiciaire stipule en effet que « *le Ministre de la justice arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux. Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public. Les procureurs généraux près les cours d'appel veillent à l'exécution de ces directives au sein de leur ressort.* »³⁹⁷

D'après l'exposé des motifs de la loi du 4 mars 1997, le concept de « politique criminelle » a trait à l'ensemble des mesures qui ont pour objet de réprimer les infractions, sanctionner leurs auteurs et assister les victimes ; la politique de recherche et de poursuite y est incluse.³⁹⁸

Selon les travaux préparatoires, le terme « directive » laisse au responsable une marge d'appréciation pour son exécution ; il appartient au ministre de la Justice de définir l'objectif final et les limites dans lesquelles les membres du ministère public évalueront quelles sont les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.³⁹⁹

L'instauration du collège des procureurs généraux par la loi du 4 mars 1997 a donc singulièrement renforcé le pouvoir d'autorité du ministre de la Justice à l'égard du ministère public⁴⁰⁰.

Il en résulte notamment, pour ce qui nous concerne ici, une perte d'indépendance de ce dernier dans l'appréciation de l'opportunité des poursuites.

³⁹⁶ l'article 274 du Code d'instruction criminelle donne pouvoir au ministre de la Justice d'enjoindre au procureur général d'engager des poursuites

³⁹⁷ l'article 143 bis dispose que « §1 *Les procureurs généraux près les cours d'appel forment ensemble un collège, appelé collège des procureurs généraux, qui est placé sous l'autorité du Ministre de la justice. ...* §2 *Le collège des procureurs généraux décide, par consensus, de toutes les mesures utiles en vue :* 1° *de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143 ter, et dans le respect de leur finalité ; ...* »

³⁹⁸ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, session 1996-1997, 1-447/1, pp.2 et 24

³⁹⁹ *Doc ; parl.*, Sénat, session 1996-1997, 1-447/4, p. 69 ; *Doc. parl.*, Chambre, session 1996-1997, 867/6, pp. 17 et 24

⁴⁰⁰ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, Brugge, éd. La Charte, 1999, p. 97 ; voir également MASSET A. et DERENNE-JACOBS C., « La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux : une tradition consacrée ou bouleversée ? », *rev. dr. pén. crim.*, 1997, pp. 848 à 867

b) l'opportunité des poursuites

Le ministère public a connaissance des infractions par diverses sources : il reçoit plaintes et dénonciations ⁴⁰¹, rapports et procès-verbaux des officiers de police judiciaire, et peut encore faire ses propres constatations.

L'information à laquelle il procède constitue un ensemble d'actes destinés à rechercher les infractions, leurs auteurs et les preuves, et à rassembler les éléments utiles à l'exercice de l'action publique ⁴⁰².

La décision de poursuivre ne sera prise qu'après un examen de la légalité et de l'opportunité de la poursuite.

L'examen de la légalité concerne l'appréciation du bien-fondé apparent de l'action publique (éléments constitutifs de l'infraction, preuve, culpabilité de l'inculpé, identifications de ce dernier, absence de cause de justification) ainsi que sur sa recevabilité (compétence du ministère public, obstacles à la poursuite ou causes d'extinction de celle-ci).

Mais surtout, le ministère public a le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites.

Ce pouvoir est motivé tout d'abord par le fait qu'une poursuite présente des inconvénients qui amènent à y renoncer (par exemple préjudice social faible, inconvénients des poursuites pour l'ordre public ...); ensuite, la surcharge des parquets implique que le classement sans suite peut s'avérer inévitable.

La pratique révèle qu'il a toujours été fait largement usage de ce pouvoir de classer sans suite.

On observe même une augmentation constante, depuis un siècle, du nombre d'affaires classées sans suite pour ce motif. Cette décision constitue une véritable et importante contribution à l'élaboration de la politique criminelle.

« Mais l'exercice de ce pouvoir pose toutefois une grave question car les études criminologiques font apparaître des solutions différentes selon les magistrats concernés. L'égalité des citoyens devant la loi pénale est-elle encore assurée étant donné l'usage discrétionnaire de ce pouvoir ? Il n'y a évidemment pas de loi précisant les critères de ce classement sans suite. Il a été jugé qu'une violation de cette règle constitutionnelle ne saurait se déduire du seul fait que le ministère public apprécie, dans chaque cas particulier, l'opportunité des poursuites. On souhaitera donc au niveau de l'arrondissement que le chef du parquet ou le premier substitut délégué à cette fin exerce son contrôle à ce sujet. » ⁴⁰³

Depuis 1998 ⁴⁰⁴, ce pouvoir est formalisé par le nouvel article 28 quater alinéa 1^{er} du Code d'instruction criminelle, qui dispose que :

« Compte tenu des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143 ter du Code judiciaire, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière. »

⁴⁰¹ l'article 30 du Code d'instruction criminelle fait obligation à toute personne qui serait témoin d'un crime ou d'un délit d'en aviser le procureur du Roi, tandis que l'article 29 met encore cette obligation à charge des fonctionnaires publics qui connaîtraient de tels actes dans l'exercice de leurs fonctions

⁴⁰² article 28 bis §1^{er}, al. 1^{er} du Code d'instruction criminelle

⁴⁰³ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH C., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., p. 104

⁴⁰⁴ loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *M.B.*, 2 avril 1998, dite « loi Franchimont »

Depuis cette légalisation du pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites, le pouvoir du procureur du Roi connaît donc trois limites :

1. tout d'abord, nous avons relevé plus haut que le procureur général et le ministère de la Justice peuvent lui enjoindre de poursuivre (droit d'injonction positive) ;
2. ensuite, la personne lésée peut mettre elle-même l'action publique en mouvement en se constituant partie civile (infra, article 13) ;
3. enfin, la nouvelle condition résulte de la loi du 4 mars 1997, qui permet au ministre de la Justice de définir les priorités des poursuites, avec l'avis non contraignant du collège des procureurs généraux (article 143 ter du Code judiciaire).
Le nouvel article 28 quater du Code d'instruction criminelle précise que le procureur du Roi exerce son pouvoir dans le respect des directives générales de politique criminelle visées à l'article 143 ter du Code judiciaire.

Les travaux parlementaires qui ont entouré l'élaboration de l'article 28 quater alinéa 1^{er} du Code d'instruction criminelle ont permis de dégager quelques commentaires à son propos :⁴⁰⁵

- le terme « juger » a été utilisé intentionnellement afin de mettre en évidence le caractère quasi-juridictionnel de la décision du procureur du Roi⁴⁰⁶ ;
- le procureur du Roi exerce ce pouvoir en tenant compte des directives de politique criminelle définies en vertu de l'article 143 ter du Code judiciaire. Ces directives sont contraignantes pour tous les membres du ministère public : dans son avis, le Conseil d'Etat a considéré que ce caractère contraignant des directives constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs⁴⁰⁷ ;
- la politique criminelle porte, entre autres, sur la politique de recherche et de poursuite et donc sur l'appréciation générale de l'opportunité des poursuites.
Au cours des travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux, l'injonction négative individuelle par voie de telles directives a été exclue.
Le législateur a cependant été plus nuancé quant à la portée des directives qui impliqueraient, indirectement ou de manière déguisée, des injonctions négatives à portée générale : le ministre peut-il générer une politique de tolérance ?
Selon la Commission de la Justice du Sénat, une directive qui interdirait aux parquets de poursuivre certaines infractions serait contraire à la loi et à la Constitution⁴⁰⁸.
Mais il résulte des travaux parlementaires que le ministre peut enjoindre d'avoir recours à certaines mesures alternatives (transaction, médiation pénale) qui éteignent l'action publique : il s'agirait bien là d'injonctions négatives générales.
D'autre part, en pratique, on peut se demander si une multiplication d'injonctions positives générales n'aura pas pour conséquence que les infractions qui ne sont pas désignées comme prioritaires ne soient plus poursuivies.

⁴⁰⁵ KLEES O. et VANDERMEERSCH D., « La réforme Franchimont », *J.T.*, 1998, pp. 419 et 420 ; MASSET A. et DERENNE-JACOBS C., op. cit., pp. 855 à 858

⁴⁰⁶ Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Sén., sess.ord., 1997-1998, n° 1-704/4, p. 20

⁴⁰⁷ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sén., 1996-1997, n° 1-477, p. 23 ; ce caractère contraignant est-il compatible avec le principe selon lequel le ministère public exerce sa fonction de recherche et de poursuite en vertu d'une délégation de la Nation (article 22 du Code d'instruction criminelle), et jouit à cet effet d'un pouvoir d'appréciation quant à l'exercice ou non de ces poursuites ?

⁴⁰⁸ Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1997-1998, n° 1-704/4, p. 149 ; de telles directives se heurteraient à l'article 108 de la Constitution, qui prévoit que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre la loi elle-même, ni dispenser de leur exécution : *Doc. parl.*, Chambre, session 1996-1997, 867/6, p. 17

- enfin, les parlementaires ont précisé que la décision de poursuivre ou non devait être prise en tenant compte aussi d'autres éléments que ceux relevant des directives de politique criminelle ⁴⁰⁹ : dans l'appréciation des cas individuels, il peut toujours être dérogé, de façon motivée ⁴¹⁰, au contenu de ces directives eu égard aux éléments du dossier.

L'article 28 quater impose au procureur du Roi l'obligation de motiver sa décision de classement sans suite, ce qui permet de contrôler son exercice du pouvoir quasi-juridictionnel de juger de l'opportunité des poursuites, et par exemple de vérifier le respect des directives générales de politique criminelle.

Néanmoins, cette obligation de motivation n'a pas la même portée que celle relative aux actes de l'autorité administrative, telle que prévue par la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs ⁴¹¹.

N'est en effet visée que la motivation formelle de la décision et non les motifs concrets du classement sans suite. L'obligation générale de motivation in concreto « aurait signifié un surcroît de travail insurmontable » ⁴¹². Des directives ou circulaires des parquets devront déterminer la portée de cette obligation suivant les cas ⁴¹³.

Enfin, le nouvel article 5 bis § 3 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale impose au parquet l'obligation d'informer la personne lésée (c'est-à-dire la victime d'un dommage découlant de l'infraction, qui en fait déclaration auprès du ministère public) du classement sans suite et de son motif.

La victime pourra donc éventuellement se constituer partie civile ou citer directement l'auteur de l'infraction devant la juridiction de fond en temps utile.

Il est néanmoins regrettable que la loi n'ait pas reconnu aux parties un droit d'accès automatique au dossier après la décision de classement sans suite. Il en résulte que la consultation du dossier reste tributaire de l'autorisation du procureur général. ⁴¹⁴

Il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à prendre, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, et dans la foulée de la loi de mise en conformité avec la Convention contre la torture, une directive de politique criminelle qui permettrait tant d'accorder priorité à la sanction des traitements maintenant pénalement sanctionnés que d'éviter le classement sans suite sur base de l'opportunité des poursuites de dossiers relatifs audits mauvais traitements.

⁴⁰⁹ Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Ch., 1996-1997, n° 857/17, p. 80

⁴¹⁰ le justiciable qui est poursuivi en dépit d'une directive du ministre de la Justice a le droit de savoir sur quels éléments le parquet base sa décision de poursuivre : Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1997-1998, n° 1-704/4, p. 145

⁴¹¹ loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991. Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 144 et 343

⁴¹² BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., p. 336

⁴¹³ Rapport de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, sess. ord., 1997-1998, n° 1-704/4, pp. 344 à 346

⁴¹⁴ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., p. 337

Situation particulière des forces de l'ordre

Rappelons que le Comité P traite les plaintes et dénonciations qui lui sont directement adressées par des particuliers.

En outre, il connaît en principe de toute plainte adressée aux autorités judiciaires ou disciplinaires.

Tout d'abord, lorsqu'un dossier est mis à l'information ou à l'instruction, le magistrat en charge du dossier doit en informer le Comité P, qui le reprend alors dans sa banque de données.

Ensuite, le Comité P doit être informé de l'ouverture de toute enquête policière - ou de la clôture d'un dossier -, par exemple par l'Inspection Générale.

Cet organe de contrôle a accès aux enquêtes en cours, et une proposition de loi tend en outre à lui donner un droit d'évocation.

Rappelons que l'article 12 de la loi du 18 juillet 1991 « organique des services de police et de renseignement » organise tout d'abord le suivi par la Chambre des Représentants et le Sénat de l'enquête menée par le Comité P.

Ainsi, « en vue de préparer leurs conclusions d'ordre général, la Chambre des Représentants et le Sénat peuvent se faire communiquer par le Comité P tout dossier d'enquête, selon les modalités et aux conditions qu'ils déterminent, et qui visent notamment à préserver le caractère confidentiel des dossiers et à protéger la vie privée des personnes. »

Ensuite, en vertu de l'article 14 de la loi du 18 juillet 1991, « le procureur général et l'auditeur général adressent d'office au président du Comité permanent P copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police. »

De plus, « Le procureur du Roi, l'auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général près la Cour d'appel, selon le cas, informe le président du Comité P chaque fois qu'une information ou qu'une instruction pour un crime ou un délit est ouverte à charge d'un membre d'un service de police.

A la demande du président du Comité P, le procureur général ou l'auditeur général peut fournir copie des actes ou des documents ou les renseignements relatifs aux procédures pénales à charge des membres des services de police pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, si l'acte, le document ou le renseignement concerne une instruction judiciaire en cours, il ne peut être communiqué que de l'accord du juge d'instruction. »

Cependant, nous avons remarqué plus haut que cette disposition n'est en fait pas respectée (supra, article 11).

1. Suivi des enquêtes par les services de contrôle interne

a) le Comité P

1. Lors de la table-ronde tenue au siège du Comité P, le 26 février 2003, avec les représentants d'organisations exerçant un travail de vigilance du respect des droits fondamentaux ⁴¹⁵, le Comité P a déclaré recevoir plus de 50 plaintes individuelles par semaine (2000 plaintes en 2002).

Surchargé, le Comité P souhaiterait devenir officiellement une institution de seconde lecture : Le traitement des plaintes se ferait, en première ligne, par les services de contrôle interne et, si le plaignant est insatisfait, il pourrait demander un second examen de sa plainte par le Comité P.

Cependant, chaque dossier revient au Comité P, s'il en a été saisi initialement, car il est alors le seul organe compétent pour prendre une décision formelle à son sujet.

Soulignons que le Comité P travaille déjà ainsi dans 60% des cas, en vertu des Protocoles passés avec ces instances internes.

2. Mais surtout, comme nous l'avons mentionné dans la présentation du Comité P, les membres du service d'Enquêtes P sont, pour moitié au moins, détachés d'un service de police ou d'une administration, dans laquelle ils ont acquis une expérience d'au moins cinq ans dans des fonctions en rapport avec les activités des services de police, et qu'ils peuvent réintégrer.

3. Dans son rapport relatif à la visite qu'il a effectuée en Belgique en 1997 ⁴¹⁶, le CPT s'est inquiété de ces deux points relatifs au fonctionnement du Comité P :

D'une part, le CPT relevait déjà que si toute personne directement concernée par l'intervention d'un service de police peut déposer plainte auprès du Comité P, ce dernier mentionnait cependant dans son rapport d'activités relatif à l'année 1994 qu'il n'avait pas été créé pour juger les cas individuels, ce rôle étant de la compétence du juge et des autorités disciplinaires.

D'autre part, le CPT note une forte représentation des membres des forces de l'ordre au sein du Service d'enquêtes P.

Le CPT recommande donc d'augmenter « *la proportion de personnes dûment formées et qualifiées, effectivement extérieures aux forces de l'ordre dans le Service d'Enquêtes afin de renforcer la perception de l'indépendance, tant de la part de l'opinion publique que des services soumis au contrôle.* ⁴¹⁷ »

4. Soulignons pour conclure que la réintégration des membres des services d'enquêtes au sein des différents corps de police, après quelques années de fonction au sein du Comité P, est difficilement compatible avec les garanties d'indépendance que doivent remplir les membres d'un organe de contrôle, a fortiori externe.

⁴¹⁵ Les organisations invitées étaient Amnesty International Belgique Francophone, le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la Commission de Protection de la vie privée, la Ligue des Droits de l'Homme, la Liga et le M.R.A.X.

⁴¹⁶ Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, §§ 42 et suiv.

⁴¹⁷ *op. cit.*, § 43.

b) les services de contrôle interne

Dans son rapport relatif à l'année 2000, le Comité P rappelle que « *très souvent, les services de contrôle interne dressent procès-verbal des plaintes et dénonciations qui leur sont faites ainsi que de certains contrôles internes et attendent simplement, mais assez souvent longtemps, que les autorités de police judiciaire prennent position à propos de l'affaire.* »

D'autre part, le Comité P précise :

« L'attention des chefs de services de contrôle interne devrait en outre être attirée sur la responsabilité qui est la leur d'examiner les cas qui leur sont soumis avec la plus grande neutralité, objectivité, indépendance, célérité et rigueur.

Ils doivent éviter la tendance trop souvent perceptible de minimiser d'emblée les faits qui peuvent être reprochés aux membres du personnel et de parfois tenter de justifier, sous des prétextes les plus divers, les comportements inacceptables ou fautifs constituant un dysfonctionnement.

Il conviendrait également, dans un souci de recherche de la vérité, de ne pas se contenter de la version donnée par les policiers mis en cause, mais d'étendre les investigations aux personnes extérieures au corps de police et susceptibles d'apporter des éléments utiles à la manifestation de la vérité. »

Eu égard à ces critiques du Comité P lui-même, relatives au manque d'objectivité des membres des services de contrôle interne, ainsi qu'à la lenteur de la procédure de traitement de ces plaintes, leur confier l'examen en première ligne, comme le Comité P le souhaiterait néanmoins (supra), de toute plainte ou dénonciation individuelle nous questionne quant à l'effectivité du suivi qui sera donné aux plaintes communiquées par des particuliers ...

2. Rapports entre le Comité P et le Parquet

Parquet et Comité P ont des missions fondamentalement différentes.

En conséquence, le Comité P refuse régulièrement de répondre aux demandes du parquet de se voir transmettre des dossiers relatifs aux enquêtes disciplinaires.

Le Comité P ne s'estime en effet pas tenu par les termes de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration »⁴¹⁸ : il considère en effet qu'il n'est pas une administration au sens de ladite loi, mais un service, et qu'en outre il ne prend pas de décision, mais rend un avis sur l'existence ou non d'un dysfonctionnement par l'agent en cause.

De plus, sa tâche requiert la confiance des personnes contrôlées ...

⁴¹⁸ M.B. 30 juin 1994

3. Suivi des plaintes judiciaires

Un jugement rendu par le tribunal correctionnel de Bruxelles le 18 décembre 2002 ⁴¹⁹ témoigne des obstacles auxquels est exposé un plaignant faisant état d'abus de la part de membres des forces de l'ordre; obstacles susceptibles de renforcer le sentiment d'impunité que peuvent ressentir certains agents.

Les faits remontaient à 1993 ⁴²⁰.

Un gendarme était prévenu d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions, porté des coups, injurié une personne interpellée par des collègues et incité à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de cette personne en raison de sa nationalité ou de son origine.

La victime, de nationalité tunisienne, s'était constituée partie civile, de même que deux associations pour coups et blessures et infraction à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Après des cafouillages successifs dans la procédure et de nombreuses remises, l'affaire a été plaidée ... près de dix ans après les faits, alors que le dossier n'était pas particulièrement compliqué ou volumineux.

Les faits étaient les suivants : le 9 juillet 1993, un jeune homme d'origine tunisienne qui circulait à pied à la recherche d'un taxi, vit sa route barrée par un véhicule de la gendarmerie.

Après avoir été fouillé, il fut emmené au poste de gendarmerie où il dut se déshabiller entièrement en présence d'une dizaine de gendarmes. Comme il refusait d'enlever son slip, il fut empoigné et frappé par un agent. Après avoir dû enlever son slip, il se vit ordonner de faire des pompages, tout en se faisant insulter de « sale bougnoule » par le gendarme qui lui avait porté des coups, devant les rires de ses collègues. Il subit d'autres violences avant d'être emmené au cachot, d'où il ne fut libéré que le lendemain matin.

Le gendarme prévenu a été acquitté.

Dans son jugement, le tribunal a relevé que « s'il paraît incontestable que les coups et blessures ont été commis dans le local de « rédaction » où sont également effectuées les fouilles à tout le moins par un ou eux gendarmes de la patrouille; mais où convergent également pour des motifs divers de nombreux gendarmes, aucun de ceux-ci n'a émis un témoignage cohérent des faits ayant causé les lésions constatées, ce qui est inacceptable dans un état de droit de la part de représentants de l'ordre chargés du respect des lois. »

Un seul gendarme était cependant prévenu, celui identifié pendant dix ans par la victime comme étant l'auteur des faits.

Pour l'acquitter, le juge s'est fondé sur le carnet de service d'un autre gendarme, selon lequel le prévenu et lui auraient quitté les locaux 5 minutes avant l'interpellation de la victime.

Il était cependant acquis que la victime était en parfaite santé avant l'interpellation et qu'elle en est ressortie, comme l'atteste un certificat médical du même jour, avec de multiples contusions, entraînant une incapacité de travail.

Il n'était pas plus contesté que ces blessures proviennent de coups qui, étant donné que les faits se sont produits à l'intérieur du commissariat, ne peuvent avoir été portés que par les gendarmes présents ce jour-là.

Or malgré ces éléments, la justice a estimé que personne n'est condamnable, faute de pouvoir déterminer l'auteur des sévices.

⁴¹⁹ Décision non publiée. Appel a été introduit les parties civiles. L'audience se tiendra le 30 mai prochain devant la cour d'appel de Bruxelles

⁴²⁰ La prescription de l'action publique avait été interrompue par le réquisitoire dressé par le Procureur du Roi, en novembre 1997.

Cette affaire soulève des questions récurrentes :

- Pourquoi a-t-il fallu près de 10 ans pour juger ces faits ?
- Pourquoi le Parquet n'a-t-il retenu de charges que contre un seul gendarme – alors qu'il est acquis qu'ils étaient une dizaine à assister à la scène – pour ensuite requérir l'acquittement à l'audience ?
- Pourquoi n'a-t-il pas été jugé opportun de demander aux gendarmes présents de fournir une explication plausible sur la manière dont une personne qui rentre en bonne santé dans un commissariat peut en ressortir rouée de coups ?
- Pourquoi l'enquête n'a-t-elle pas rapidement établi la liste des gendarmes présents ce jour-là, ce qui devient difficile à établir 10 ans après ?

Les faits relevés dans cette affaire ne correspondent pas à des cas isolés.

Le Comité P reçoit régulièrement des plaintes faisant état de violences physiques, de menaces, d'insultes notamment raciales.

Il est cependant rare que ces faits aboutissent à des sanctions pénales.

En outre, la personne victime de tels abus verra, dans de nombreux cas, un procès verbal pour outrage à agent ou rébellion dressé à sa charge.

La plainte déposée à son encontre par les agents qui ont procédé à son interpellation sera, quant à elle, traitée plus rapidement ...

Un exemple significatif à cet égard :

Un homme, d'origine africaine, se rend aux services des urgences d'un hôpital car il souffre de violentes crampes au ventre. Le médecin tardant à le soigner, il perd patience. Les infirmiers de garde font appel à des policiers pour le calmer.

Ceux-ci arrivent et, sans tenter de comprendre la situation, emmènent l'homme souffrant, lui portent des coups, l'emmènent à son domicile pour vérifier s'il y réside effectivement avant de le mettre en détention administrative, en le malmenant et l'insultant de propos racistes.

A sa libération, plusieurs heures plus tard, il se rend dans un hôpital qui constate une occlusion intestinale⁴²¹.

Les agents qui l'ont embarqué et brutalisé, puis ont dressé à son encontre un procès verbal pour ivresse sur la voie publique.

Au vu de ce PV, il se serait trouvé, ivre, à proximité du commissariat où il a été détenu ... à l'heure reprise sur les registres de l'hôpital !

Cependant, moins d'un an après les faits, cet homme a eu à répondre, devant un tribunal de police, des faits qui lui étaient reprochés : « ivresse la voie publique ».

Il a été acquitté.

Aucune sanction pénale n'a été prise à l'encontre des agents, qui auraient cependant été sanctionnés disciplinairement.

L'effectivité des enquêtes disciplinaires et judiciaires doit être renforcée, notamment par le fait que toute plainte individuelle soit examinée, en toute impartialité et dans un délai raisonnable, par un organe de contrôle externe aux services de police.

Rappelons que le recours à la contrainte doit faire l'objet d'un contrôle systématique par un organe de contrôle indépendant, tandis que la répression de l'usage abusif de la force doit figurer parmi les priorités de la politique des poursuites des parquets.

⁴²¹ Il est fait mention de ce dossier dans le rapport annuel du Comité P relatif à l'année 2001, 36.1.2. « Usage ponctuel de la force », p.219.

4. Absence de transparence dans le cadre du suivi des enquêtes

La personne qui informe le Comité permanent P de faits dont elle a été victime de la part de membres des forces de l'ordre n'est pas informée du suivi de la procédure disciplinaire qui sera entamée.

Il en est de même à l'égard des associations dont l'objet social est lié à la lutte contre les discriminations et ayant la capacité d'ester en justice, qui assistent les plaignants dans leurs démarches.

Le Comité P ne peut transmettre à la victime ou à ces organisations des informations précises sur le policier mis en cause, les faits mis à sa charge, ni le type de sanction prise. Le dossier disciplinaire est en effet un dossier personnel, en vertu notamment de la législation relative à la protection de la vie privée.

Un autre élément d'explication de cette absence de transparence dans le cadre du suivi d'un dossier disciplinaire, est la crainte exprimée par le Comité P que la diffusion publique de l'information selon laquelle une sanction a été prise à l'égard de tel agent nuise à l'image de la police, et crée une défiance à l'égard de cette institution.

En raison de cette interprétation de la législation relative à la protection de la vie privée et de la crainte de donner une image négative de la police, la victime est généralement informée de l'ouverture d'une enquête disciplinaire, et invitée à communiquer au Comité P les informations complémentaires qu'elle estimerait nécessaire, mais le résultat de l'enquête ne lui est pas officiellement communiqué (faits établis ou non, sanction prise ou non.)

Afin de ne pas renforcer l'impression, fondée ou non, qu'ont les victimes d'abus que les policiers sont investis d'un sentiment d'impunité, une transparence accrue, à l'attention du plaignant, du suivi de l'enquête disciplinaire est nécessaire.

Le plaignant doit au moins être informé de l'issue de la procédure, - faits établis ou non, sanction ou non -, dans les limites du respect de la protection de la vie privée de l'agent mis en cause.

Si cette information ne doit pas aller jusqu'à communiquer l'identité des parties concernées, elle devrait au moins mentionner si une sanction a ou non été prise à l'égard de l'agent dont l'enquête aura permis d'établir la responsabilité.

Notons pour conclure que nouvelle la loi du 20 janvier 2003 relative au renforcement de la législation contre le racisme ⁴²² modifie également la loi du 13 mai 1999 contenant le statut disciplinaire des agents des services de police.

En vertu de cette modification, lorsque le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) informera le Comité P ou l'inspection générale des services de la police

⁴²² M.B., 17 mars 2003

fédérale et de la police locale de faits qui laissent supposer un traitement discriminatoire, une enquête devra être menée au sujet des faits dénoncés et, si ceux-ci le justifient, l'autorité disciplinaire ou judiciaire devra être saisie.

Le Centre pour l'égalité des chances devra également être informé du suivi qui y sera donné⁴²³.

Seul le Centre pourra être informé d'un tel suivi.

En outre, si, par une autre source que le Centre, le Comité P ou l'Inspection générale sont saisi de tels faits, le président du Comité P ou l'inspecteur général, selon le cas, devra informer le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme des suites qui y seront réservées, sans pouvoir communiquer l'identité des parties concernées.

Remarque:

Il arrive régulièrement que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, mais également des associations dont l'objet social est lié à la lutte contre les discriminations et pouvant ester en justice pour infraction à la législation antiraciste, informent le Comité P et/ou l'Inspection générale de faits commis par des membres des forces de l'ordre qui laissent supposer un traitement discriminatoire.

Il est à espérer que l'absence de référence aux associations dans cette disposition n'aboutira pas à un recul par rapport à la situation existante, et que les faits qu'elles dénonceront continueront à donner lieu à l'ouverture d'une enquête.

En outre, il est à regretter que l'organisation qui a informé le Comité P ou l'Inspection générale n'est pas également informée des suites que l'autorité disciplinaire a réservées à l'examen des faits qu'elle lui a communiqués.

⁴²³ Modification apportée à l'art. 26 de la loi du 13 mai 1999 portant statut disciplinaire des membres du personnel des services de police

ARTICLE 13

Tout Etat partie assure à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous sa juridiction le droit de porter plainte devant les autorités compétentes dudit Etat qui procéderont immédiatement et impartialement à l'examen de sa cause. Des mesures seront prises pour assurer la protection du plaignant et des témoins contre tout mauvais traitement ou toute intimidation en raison de la plainte déposée ou de toute déposition faite.

Introduction : Recommandations générales internationales

Le Comité des droits de l'Homme rappelle pour sa part que les victimes de traitements prohibés doivent disposer de voies de recours effectives, et les coupables tenus pour responsables, afin qu'en application combinée des articles 2 et 7 du PIDCP, une réelle protection contre les mauvais traitements soit assurée ; les plaintes doivent faire l'objet d'enquêtes rapides et impartiales de la part des autorités compétentes.⁴²⁴

L'« Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement » garantit en outre le droit, pour ces personnes, de présenter une requête ou une plainte relative à la manière dont elle est traitée. D'autre part, lorsque le plaignant le demande, la requête doit rester confidentielle. Enfin, la plainte doit être examinée sans retard et la personne détenue ne peut subir aucun préjudice du fait de sa requête.⁴²⁵

Situation en Belgique

Rappelons qu'en Belgique, des organes extra-judiciaires sont habilités à prendre des sanctions disciplinaires ou avertir l'autorité compétente à cet effet ou le parquet, tandis que les juridictions pénales du pouvoir judiciaire, peuvent prononcer des sanctions pénales (supra, article 12).

Ces organes peuvent être saisis par une plainte de la victime.

En pratique, l'effectivité d'une plainte dépendra principalement de la bonne administration de la preuve de l'infraction.

Notons qu'en matière pénale, si la preuve est libre, c'est-à-dire que le juge du fond apprécie souverainement en fait la foi qui doit être accordée aux déclarations, la charge de la preuve repose exclusivement sur la partie poursuivante (ministère public et/ou partie civile).

Il incombe donc à celle-ci d'établir que tous les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis (éléments matériels et moraux). De plus, lorsque le prévenu invoque une cause de justification et que son allégation n'est pas dépourvue de tout élément de nature à lui donner crédit, il incombera à la partie poursuivante d'en prouver l'inexactitude.

En cas de doute, le juge doit acquitter le prévenu.

Ces principes généraux sont également généralement respectés en matière disciplinaire.

⁴²⁴ Observation générale n° 7 du Comité des droits de l'Homme à propos de l'article 7 du PIDCP, *op. cit.*, point 1 ; remplacée par l'Observation générale n° 20, *op. cit.*, point 14

⁴²⁵ principe 33, points 1 à 4 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque d'emprisonnement, *op. cit.*

En ce qui concerne les poursuites judiciaires, la plainte de la victime de mauvais traitements peut être adressée au ministère public, ou directement au juge d'instruction (constitution de partie civile).

Rappelons que le ministère public peut, lors de l'information préliminaire, requérir l'intervention du juge d'instruction, saisir directement la juridiction compétente (sauf pour les faits relevant de la Cour d'Assises), ou encore renoncer aux poursuites. Dans ce dernier cas, la victime peut se constituer partie civile entre les mains du juge d'instruction (supra article 12).

Le juge d'instruction est donc saisi soit par le ministère public, soit par la victime elle-même. Le juge d'instruction est un magistrat indépendant et impartial, chargé de recueillir les éléments de preuve, tant à charge qu'à décharge. Il n'est pas partie à l'action publique et se borne à remettre aux juridictions d'instruction des rapports objectifs relatifs à son instruction.

Avec la réforme du Code d'instruction criminelle, les droits de la partie civile en cours d'instruction ont été améliorés de manière notoire.

Il s'agit notamment du droit de demander des actes d'instruction complémentaires, de saisir les juridictions d'instruction lorsque l'instruction n'est pas clôturée dans l'année, ainsi que d'accéder au dossier.

Notons simplement, à propos du droit d'accès au dossier d'instruction par la partie civile et l'inculpé non détenu ⁴²⁶, qu'il s'agit d'un droit de demander l'accès au dossier, qui requiert l'autorisation du juge d'instruction. Celui-ci peut en outre n'accorder qu'un accès partiel au dossier.

Nous soulignerons que d'aucuns considèrent que ce droit n'aurait été effectif que si l'accès avait été la règle à l'échéance d'un certain délai, et le refus ou l'accès partiel des exceptions prévues par la loi : *« si le droit de consultation du dossier n'est pas balisé par un souci minimal de protection temporaire des informations relatives aux recherches en cours, le risque est réel de voir les juges opposer des refus systématiques ou de voir foisonner, sous la forme de notes confidentielles ou informelles, des éléments d'enquête qui ne seraient plus couchés sur procès-verbal qu'a posteriori. »* ⁴²⁷

Remarquons enfin que le plaignant engage sa responsabilité : calomnie et diffamation sont pénalement sanctionnées, tandis qu'en cas de non-lieu, la personne qui a été suspectée peut demander des dommages et intérêts.

En ce qui concerne la protection du plaignant ou des témoins ⁴²⁸, nous n'avons aucune remarque pertinente relative à son organisation théorique.

Par contre, nous souhaitons souligner qu'en pratique, comme nous le verrons ci-dessous, en matière de forces de l'ordre, une audition par le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) a occasionné l'arrestation d'un plaignant étranger en raison du constat par ce Comité de sa situation irrégulière, tandis que le Règlement général des établissements pénitentiaires prévoit non seulement l'interdiction des « réclamations collectives », mais encore la sanction des détenus qui « font des réclamations non fondées ».

⁴²⁶ article 61 ter du Code d'instruction criminelle

⁴²⁷ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., pp. 437 et 438

⁴²⁸ voir à ce sujet la Résolution de la Commission des droits de l'Homme 2000/43, annexe « principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture ... », op. cit., point 3.b) ; voir également la Recommandation N° R (97) 13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense », adoptée par le Comité des Ministres le 10 septembre 1997, lors de la 600^e réunion des Délégués des Ministres

1. Forces de l'ordre

a) Difficultés pratiques d'apporter la preuve des mauvais traitements

La personne qui introduit une plainte contre des membres des forces de l'ordre, invoquant des traitements inhumains et dégradants, sera confrontée à de nombreux obstacles, rendant plus difficile l'établissement de la preuve des faits.

Des refus d'acter les plaintes sont régulièrement soulevés.

Les personnes habilitées à le faire les considèrent comme peu importantes, ou estiment qu'elles seront de toute façon classées sans suite par le parquet.

D'autre part, rares sont les **procès-verbaux** qui rapportent correctement et complètement les faits exposés par le plaignant.

Cet obstacle est renforcé par l'existence de directives adoptées par le Parquet Général, mentionnant les faits pour lesquels aucune plainte ne doit être actée.

Des confusion sont en effet régulièrement opérées dans l'esprit des agents verbalisants.

Lors de la table ronde tenue le 26 février 2003 au siège du Comité P, ce dernier a exprimé son souhait qu'il soit procédé, dans tous les cas, à l'enregistrement de la plainte, et que lorsqu'une plainte n'est néanmoins pas actée, l'agent doive rédiger un rapport reprenant la raison du refus d'acter.

En outre, lorsque de tels agissements sont commis par des membres des forces de l'ordre, la victime de tels actes est **généralement seule face à plusieurs agents**.

Souvent, les faits dont il est question seront niés avoir été commis, les policiers en question donnant une toute autre version des faits, et allèguent, ou même dressent procès-verbal aux motifs par exemple de rébellion, ou encore d'incitation à l'émeute.

Il est rare que le plaignant puisse produire des déclarations de témoins directs ou des faits qui pourraient contrebalancer celles de plusieurs membres des forces de l'ordre.

Si la personne qui a été violentée ne dépose pas plainte également, ou ne peut produire suffisamment de preuves des faits, elle risque de se retrouver, dans le meilleur des cas, invitée par le parquet à payer une amende pour l'infraction visée dans la plainte des agents, sous peine de voir lancer contre elle une citation directe ou, pire, d'être condamnée à une peine plus lourde.

La victime a donc intérêt à réagir car, même si elle voit aboutir sa plainte à un classement sans suite, elle sera sans doute moins facilement condamnée.

Dans l'exemple que nous avons cité sous l'article 12⁴²⁹, l'acquiescement par le tribunal de police et la décision du Comité P de sanctionner les agents responsables sont en grande partie dus à la tenue des registres de l'hôpital et au témoignage d'un voisin de la victime qui, réveillé par le bruit, avait assisté aux violences commises par les agents à l'égard de celle-ci, devant sa résidence et informé le Comité P de ces faits.

Son témoignage était en effet arrivé de façon concomitante à celui de la victime, bien que ceux-ci ne se connaissent pas.

Mais de telles coïncidences sont cependant plutôt rares.

429

Un autre obstacle, comme le souligne le Comité international pour l'élimination de la discrimination raciale dans ses recommandations ⁴³⁰ émises à la suite du rapport remis par la Belgique, reste celui de **la lenteur des procédures**.

Dans ses observations finales, ce Comité exprime sa préoccupation quant « *aux informations selon lesquelles les dispositions législatives relatives aux poursuites pénales et aux sanctions qu'entraînent les actes de racisme et de discrimination raciale ne sont pas appliquées. Il est également préoccupé par la lenteur des procédures d'examen des plaintes déposées par les victimes de discrimination raciale. Le Comité recommande à l'État partie de veiller à ce que tous les actes de racisme et de discrimination raciale donnent lieu à une enquête et à ce que, si leur culpabilité est établie, les auteurs présumés de ces actes soient punis.* ⁴³¹ »

De nombreux dossiers sont encore **classés sans suite**, le parquet estimant qu'ils ne contiennent pas suffisamment d'éléments, établissant par exemple le caractère raciste des faits incriminés.

Enfin, les membres de la magistrature debout et assise, souvent **surchargés**, n'ont pas l'habitude de recourir à certains des moyens de rapporter la preuve de certains faits de racisme, tels que des tests de situation, des données statistiques.

En conclusion, il convient de rappeler le contenu d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme en 1996, par lequel elle précise que, lorsqu'une personne « entre » en détention policière et « sort » de détention en présentant des blessures, l'Etat est tenu de donner une explication plausible.

A défaut, il y a lieu d'appliquer l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ⁴³².

La production par le plaignant de certaines pièces telles qu'un certificat médical établi en urgence, dans le cadre d'une procédure intentée contre des agents de l'autorité publique, devrait donc donner lieu à l'ouverture d'une enquête immédiate et impartiale sur les éventuelles responsabilités individuelles ⁴³³.

La décision rendue par le tribunal correctionnel de Bruxelles le 18 décembre 2002 aurait sans doute été différente si la Belgique s'était conformé à cette obligation.

<p>Une proposition visant à écarter plusieurs de ces obstacles (refus d'acter, plainte mal rédigée, longue procédure etc.) serait d'instituer, au sein des corps de police, des enquêteurs spécialisés, formés à traiter de tels dossiers, et interlocuteurs privilégiés du parquet pour ceux-ci.</p>
--

⁴³⁰ Consideration of reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention : Concluding observations of the Committee on the Elimination of racial Discrimination – Belgium, sixième session, 4/22 Mars 2002, CERD/C/60Misc.36.Rev.3.

⁴³¹ Point 15 des recommandations du Comité pour l'élimination de la Discrimination raciale

⁴³² Cour.eur.D.H, affaire .Zeki Aksoy c. Turquie avec réf à Cour.eur.D.H., Tomasi c. France, 27 août 1992

⁴³³ Paul De Hert, "Jurisprudence Européenne dans la sphère de la police 1996 (Première Partie) ", Revue du droit de police, Quatrième année, oct 1998, n° 4, p. 26 et suiv.

b) Effectivité du droit des personnes en situation irrégulière ou illégale de déposer plainte :

En 2001, une personne en situation irrégulière avait été victime de graves violences policières.

Elle a déposé plainte auprès du parquet ; puis le juge d'instruction saisi a chargé le service d'enquête du Comité P d'une enquête judiciaire.

Le plaignant a donc été invité pour audition par un membre du Service d'enquête P.

A son issue, sa situation irrégulière a été portée à la connaissance des autorités compétentes par l'enquêteur ; le plaignant a été retenu et arrêté dans les bureaux du Comité P, avant d'être mis en détention dans un centre pour illégaux.

Les membres du Service d'enquête P sont en effet des fonctionnaires à compétence de police, et des auxiliaires du procureur général.

De ce fait, ils sont tenus par les termes de l'article 29 du Code d'instruction Criminelle, - communication au parquet des crimes et délits dont ils auraient connaissance dans le cadre de leur fonction -, et estiment devoir informer l'autorité compétente, à savoir le parquet et/ou l'Office des étrangers, de la présence sur le territoire du plaignant, par hypothèse en séjour irrégulier ou illégal.

Une telle obligation découlerait encore expressément des articles 22 et 23 de la loi organique de contrôle des services de police et de renseignement .

Or, la transmission de cette information à l'office des Etrangers aboutira, dans la majorité des cas, à l'arrestation puis à la mise en détention ou à l'expulsion immédiate de la personne qui s'est adressée au service de police pour y déposer une plainte.

Ces risques ne peuvent qu'intimider la personne en séjour illégal ou irrégulier, qui choisira de ne pas déposer plainte pour les violences dont elle a été victime.

On ne peut en outre que s'interroger quant au bon suivi de la plainte en cas d'expulsion de la victime, ainsi qu'à son droit à réparation et indemnisation.

Le Comité P a suscité une réunion de discussion sur ce problème avec la commission d'accompagnement du Parlement, afin qu'une solution soit dégagée.

- Une première solution consisterait à préciser que les enquêteurs du Comité P ont une compétence de police spéciale, et non une compétence de police générale qui les soumet au respect de l'article 29 CIC.
Le projet serait alors d'insérer un article interprétatif des articles 22 et 23 de la loi organique du Comité P, et prévoyant une compétence limitée uniquement aux infractions commises par des policiers.
- Une autre solution consisterait à s'inspirer de la loi sur la traite des être humains, et notamment offrir un statut de séjour au plaignant pendant la durée de la procédure.

- Une troisième consisterait à prévoir un statut spécifique pour les membres du Service d'enquête P, comme cela est prévu par la loi sur le blanchiment d'argent : il leur permettrait, d'une part, de ne pas rechercher si le plaignant qui s'adresse à eux a commis une infraction et, d'autre part, s'ils en sont informés, de ne pas systématiquement le communiquer à l'organe compétent(parquet ou office des Etrangers), à l'image de la loi sur le blanchiment. (dédoublément fonctionnel en vertu du respect de principes supérieurs dans le cadre de leur fonction d'officiers de police judiciaire)

Actuellement, une directive interne au Comité P incite les membres de son Service d'enquête à ne pas essayer de connaître une infraction commise par la personne auditionnée.

Mais qu'en est-il si l'information se trouve dans le dossier transmis par le parquet ?

**Tout plaignant ou témoin en situation illégale ou irrégulière doit être légalement assuré, lorsqu'il dépose plainte ou fait une déposition, contre tout risque d'arrestation en raison de sa situation administrative.
D'autre part, si les faits avancés par le plaignant ou le témoin sont suffisamment graves, un statut de séjour devrait leur être assuré pendant toute la durée de la procédure.**

2. Etablissements pénitentiaires

Introduction

Le droit des personnes détenues de présenter des plaintes ou requêtes est garanti en termes similaires par les règles 36 de l'« Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus » et 42 de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes.⁴³⁴

D'autre part, lors de son admission, chaque détenu doit recevoir des informations, écrites ou orales, relatives à ses droits et obligations, et notamment les moyens autorisés pour formuler des plaintes.⁴³⁵

Pour sa part, le C.P.T. recommande, d'une manière générale, que « *des procédures de plainte et d'inspection sont des garanties fondamentales contre les mauvais traitements dans les prisons. Les prisonniers devraient disposer de voies de recours tant dans le système pénitentiaire qu'en dehors de celui-ci ainsi que de bénéficier de la possibilité d'un accès confidentiel à une autorité appropriée.* »⁴³⁶

Lors de ses deux premières visites en Belgique, le C.P.T. a souligné « *qu'un niveau minimal de protection juridique devrait être offert aux détenus et qu'un certain nombre de droits élémentaires légaux devraient être reconnus par la loi. ... Il recommande que celle-ci (la Commission chargée de l'élaboration de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite « projet Dupont ») **accorde une haute priorité à la mise en place d'une procédure de plainte efficace pour les détenus, laquelle faisait toujours défaut lors de la deuxième visite périodique.*** »⁴³⁷

a) situation actuelle

Néanmoins, l'article 79 du Règlement général des établissements pénitentiaires dispose que « **Sont interdits aux détenus ... 4. Les réclamations collectives** ». D'autre part, l'article 80 du même règlement prévoit que « **Les détenus qui font des réclamations non fondées s'exposent à être punis.** »

⁴³⁴ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, *op ; cit.* ; Recommandation N° R(87)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes, *op. cit.*, : « 1. Tout détenu doit avoir chaque jour l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes au directeur de l'établissement ou au fonctionnaire ayant qualité pour agir en ses lieux et place. 2. Tout détenu doit pouvoir s'adresser ou présenter des requêtes ou des plaintes à un inspecteur des prisons ou à toute autre autorité dûment habilitée à visiter l'établissement, hors de la présence du directeur et des autres membres du personnel. Toutefois, les recours introduits contre des décisions officielles peuvent être limités aux procédures autorisées. 3. Tout détenu doit être autorisé à adresser, sous pli fermé, une requête ou plainte à l'administration pénitentiaire centrale, à l'autorité judiciaire ou à d'autres autorités compétentes. 4. Toute requête ou plainte adressée ou transmise à l'autorité pénitentiaire doit être étudiée sans retard par cette autorité et une réponse donnée au détenu en temps utile. »

⁴³⁵ règle 35 de l'Ensemble de règles minima ..., *op. cit.* ; règle 41 de la Recommandation N°R(87)3 ..., *op. cit.* ; principe 13 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, *op. cit.*

⁴³⁶ 2^e rapport général du CPT, CPT/Inf (92)3, point 54, *in* Les normes du CPT, Chapitres des Rapports généraux ..., *op. cit.*, p. 19

⁴³⁷ Rapport 1993 du CPT, *op. cit.*, § 244, 245, 247 et 248 ; Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 205 ; voir, à propos de l'évolution de la « loi de principes ... », *supra*, article 11, partie établissements pénitentiaires : c) « projet Dupont »

« Le monde carcéral est un lieu de conflits quotidiens. En effet, comment concilier, au contentement de tous, le respect des droits des détenus et l'exigence d'ordre et de sécurité ? Mais actuellement, il n'existe pas de véritable « droit de plainte » des détenus. En l'absence de règles spécifiques pour traiter les plaintes, la défense des intérêts des détenus est peu garantie. De plus, les détenus qui font des réclamations non fondées s'exposent à être punis... La possibilité d'introduire une réclamation est donc faible. Il manque un organe de plainte pénitentiaire indépendant qui pourrait traiter toutes les réclamations du détenu, qui aujourd'hui ne dispose pas d'autre moyen efficace que de faire appel aux juges. Mais ces procédures judiciaires lourdes, lentes et onéreuses ne sont pas très adaptées à la résolution des conflits internes à la prison : tous les sentiments d'injustice que ressentent les détenus ne peuvent se résoudre auprès des juges. Or, cette accumulation d'insatisfactions, non résolues dans une structure appropriée, peut conduire à des explosions de violence. »⁴³⁸

Une personne détenue peut être victime d'une infraction pénale constitutive de mauvais traitements, qui peut en outre lui causer un dommage, tandis que des décisions administratives, principalement lorsqu'il s'agit de sanctions, peuvent également générer les traitements prohibés.

Fort théoriquement, toute personne détenue dispose de recours extra-judiciaires et judiciaires à l'encontre de tels actes ou décisions.

- **I. Recours extra-judiciaires**

Le détenu peut exercer des recours hiérarchiques, auprès de l'autorité supérieure à celle qui a pris une décision contestée.

Le détenu peut également s'adresser au directeur de l'établissement. Il peut demander une entrevue avec celui-ci, notamment en cas de décision litigieuse de sa part.

Néanmoins, le directeur décide d'accorder ou non l'audience : il n'a aucune obligation en la matière.⁴³⁹

Il peut encore se tourner vers les autorités administratives, judiciaires et législatives que nous avons énumérées sous la partie « surveillance » de la section « établissements pénitentiaires » de l'article 11.

Mais il faut souligner que l'on peut lui refuser une entrevue personnelle avec ces autorités : il n'a aucun droit de l'exiger. De plus, ces autorités ne sont pas obligées de prendre ce genre de plainte en considération.⁴⁴⁰

- **II. Recours judiciaires**

1. Le Conseil d'Etat

D'une manière générale, le Conseil d'Etat connaît des recours en annulation à l'encontre d'actes administratifs (arrêtés royaux et ministériels, circulaires administratives ...) qui portent atteinte aux droits des individus, c'est-à-dire leur situation juridique. Ces recours doivent être fondés sur un excès de pouvoir (contrôle de la légalité de l'acte administratif, mais non de son opportunité) ou une violation de règles substantielles (contrôle du respect des formes de l'acte administratif).

⁴³⁸ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 228

⁴³⁹ *ibid.*, p. 222

⁴⁴⁰ *ibid.*, p. 221

Le Conseil d'Etat peut en prononcer la suspension avant même l'annulation ultérieure éventuelle, ce à quoi il peut en outre procéder en extrême urgence, lorsque la décision contestée risque d'être mise à exécution avant même qu'il ne puisse se prononcer sur une éventuelle suspension. Enfin, le Conseil d'Etat peut organiser des mesures provisoires tendant à préserver les intérêts du requérant.

A propos des actes de l'administration pénitentiaire, le Conseil d'Etat considérait jusqu'à il y a peu que ces décisions, lorsqu'elles sont justifiées par la préoccupation de maintenir l'ordre et la sécurité, ne sont pas des actes administratifs qui portent atteinte au statut et à la situation juridique des détenus et relèvent de sa compétence, mais de simples mesures d'ordre interne, sur lesquelles il ne peut exercer son contrôle car elles ne viseraient que le bon fonctionnement du service, et ne modifieraient donc pas le statut juridique des personnes concernées.

Cette notion de mesure d'ordre intérieur, d'ailleurs spécifique au régime pénitentiaire, était donc largement utilisée pour définir les décisions des agents de l'administration pénitentiaire, limitant ainsi les possibilités de recours des personnes emprisonnées.

Etaient donc par exemple présentées comme des mesures d'ordre intérieur les décisions disciplinaires prise à leur encontre.

Heureusement, le Conseil d'Etat vient de reconsidérer cette jurisprudence, et accepte maintenant d'examiner les décisions d'ordre disciplinaire prises par l'administration pénitentiaire.⁴⁴¹

Viennent ainsi d'être suspendues deux sanctions disciplinaires, au motif qu'elles modifient la situation juridique des détenus visés en restreignant leurs droits fondamentaux, par exemple le droit au respect de la vie privée et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants.

Il s'agit donc bien maintenant d'actes administratifs qui portent atteinte aux droits individuels, et non plus de simples mesures d'ordre intérieur sans effet à ce niveau.

Il en résulte que l'administration pénitentiaire est tenue de respecter les droits de la défense de l'intéressé ainsi que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Rappelons que le Conseil d'Etat rejette maintenant la qualification de « simples faveurs » des droits des détenus telle qu'exprimée par l'article 82 du règlement général (voir supra, article 11, régime disciplinaire au sein des établissements pénitentiaires) : « *que qualifier de simple faveur le respect de droits aussi fondamentaux que le respect de la vie familiale, de la vie privée ... relève manifestement de l'abus de langage ; qu'au demeurant, ces droits sont garantis, comme il se doit, dans le régime carcéral ordinaire, avec les limitations inhérentes à ce type de situation, et ce n'est qu'à titre de punition qu'ils sont supprimés ou limités ... que la punition infligée modifie fondamentalement sa situation juridique ...* »⁴⁴², et, en reconnaissant sa compétence, réaffirme que les personnes détenues sont bien titulaires de droits.

Si l'on ne peut que se féliciter de cette nouvelle jurisprudence qui pourrait contraindre l'administration pénitentiaire principalement à motiver correctement ses décisions et respecter les droits de la défense des personnes détenues en cas de sanction disciplinaire, il convient néanmoins tout d'abord de rappeler que le rôle du Conseil d'Etat est limité à ce contrôle de l'excès de pouvoir par l'administration, ainsi qu'au bon respect des formes substantielles de ses décisions : il ne juge donc pas de l'opportunité du contenu de l'acte litigieux.

⁴⁴¹ Conseil d'Etat., 21 décembre 2001, Wadeh c. Etat, 15 janvier 2002, Wadeh c. Etat, 7 février 2002, X. c. Etat, *Journal des Procès*, n° 432, 433 et 434 des 8 et 22 mars, et 5 avril 2002, note R. DE BECO et S. CUYKENS.

⁴⁴² Conseil d'Etat, 15 janvier 2002, *op. cit.*

D'autre part, du point de vue des détenus, la haute juridiction administrative apparaît comme lointaine et inaccessible, en raison notamment de sa procédure particulière, mais surtout de l'absence d'intérêt à obtenir l'annulation a posteriori, ou même une suspension tardive d'une mesure exécutée immédiatement, et dont la durée peut être brève (par exemple, le placement en cellule de punition ne peut dépasser neuf jours ⁴⁴³).

Enfin, le recours est particulièrement onéreux, et le Conseil d'Etat ne peut désigner un avocat commis d'office. Les détenus les plus démunis devront s'adresser au bureau d'aide juridique, ce qui ne peut que les décourager ou, à tout le moins, retarder le recours.

Il serait donc souhaitable que le Gouvernement soit invité à veiller à ce que l'administration pénitentiaire, lorsqu'elle est amenée à prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre d'une personne détenue, soit automatiquement obligée de respecter les termes de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat, et donc notamment le respect des droits de la défense de la personne visée par la sanction ainsi qu'une correcte motivation de cette décision.

2. Les juridictions pénales

Comme toute autre victime d'une infraction pénale, une personne détenue peut déposer plainte auprès des juridictions pénales, que l'infraction émane d'un autre détenu ou d'un agent de l'administration pénitentiaire. Il se heurtera néanmoins aux difficultés que nous avons relevées plus haut (opportunité des poursuites, charge de la preuve, ...).

Dans la pratique, les plaintes de détenus en matière pénale sont rares. ⁴⁴⁴ D'une manière générale, en cas de non-lieu, le plaignant s'expose à une demande de dommages et intérêts de la part de la personne suspectée. De plus, l'article 80 du Règlement général a certainement un effet dissuasif particulier aux personnes détenues.

3. Les juridictions civiles

Bien que la compétence des juridictions civiles relève de la réparation de l'éventuel dommage, qui sera examinée ci-dessous avec l'article 14 de la Convention contre la torture, nous soulignerons ici la particularité du recours devant le juge des référés.

En cas d'urgence, le président du tribunal de première instance peut être saisi. Siégeant en référé, ce magistrat peut faire cesser un état de fait qui semble contraire à la loi. Sa décision n'est pas définitive, mais lorsqu'il est plausible qu'une décision de l'administration pénitentiaire menace ou viole un droit d'une personne détenue, le juge des référés est compétent pour imposer un changement d'attitude à l'administration.

Il s'agit ici de décisions de l'administration qui seraient illégales ou fautives et mettraient en danger les droits subjectifs des détenus, par exemple parce qu'elles constituent une menace pour leur santé, ou un risque de traitement inhumain ou dégradant (sanctions disciplinaires, ...).

⁴⁴³ Article 83 du Règlement général des établissements pénitentiaires. Soulignons que la décision d'extrême urgence du Conseil d'Etat du 21 décembre 2001 (*op. cit.*) visait une demande introduite le 19 décembre, relative à une décision de sanction disciplinaire prise le 15.

⁴⁴⁴ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 247

Le juge des référés est donc compétent pour prévenir le dommage, tandis que le juge civil proprement dit ne peut que le réparer a posteriori.

Vu l'absence actuelle de voies de recours pénitentiaires spécifiques, les personnes détenues ont souvent recours à cette procédure.

« Tant qu'il n'existera pas de position spécifique et formelle sur les droits des détenus, le juge des référés devra traiter de plus en plus souvent des problèmes juridiques relatifs à la détention.

Cette situation est-elle favorable à terme ? La compétence du juge des référés est toujours limitée.

Est-il d'ailleurs l'organe le plus adéquat pour exercer un contrôle sur le déroulement légal de la détention, et pour trancher les litiges entre les détenus et la direction pénitentiaire ? Ce magistrat n'est-il pas trop éloigné de la pratique pénitentiaire journalière ? »⁴⁴⁵

• **III. L'action d'intérêt collectif comme condition du droit à un recours effectif contre de mauvaises conditions de détention**

Devant les risques de sanctions et multiples difficultés rencontrées par les personnes détenues lorsqu'il s'agit de recourir à l'intervention du pouvoir judiciaire, mais aussi parce qu'un recours individuel et son éventuelle bonne fin ne permet pas de remédier à une situation générale qui constitue un traitement inhumain ou dégradant à l'égard d'un ensemble de détenus, et qu'encore la libération ou le transfert du plaignant interrompent bien souvent la poursuite de l'action qu'il a intentée puisqu'il n'y trouve plus intérêt personnel, la Ligue des droits de l'Homme a tenté d'intenter plusieurs recours à l'encontre de la situation inhumaine et dégradante des personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires belges.

Si ces recours judiciaires ont permis par exemple au juge des référés d'ordonner une descente sur les lieux afin de constater une situation dénoncée, ils ont néanmoins ultérieurement été jugés irrecevables par la Cour de Cassation, pour défaut d'intérêt personnel à agir dans le chef d'une association de défense des droits humains : **l'action dite « d'intérêt collectif »** n'est pas recevable devant les juridictions belges⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Le Guide du Prisonnier, *op. cit.*, p. 241

⁴⁴⁶ article 17 du Code judiciaire : *« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former. »*

Selon la Cour de Cassation, *« à moins que la loi n'en dispose autrement, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt propre ; ... l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation ; ... le seul fait qu'une personne morale poursuit un but, fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre. »* : Cass., 19 septembre 1996, R.C.J.B., 1997, pp. 105 et ss., note O. de Schutter ; voir également Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, p. 338.

En ce qui concerne l'action intentée par l'Ordre des avocats du barreau de Liège à propos de la situation au sein des zones de détention des Palais de Justice (supra, article 11), la Cour d'Appel de Liège a constaté que *« l'intimé (l'Ordre des avocats) soutient à bon droit que les moyens procéduraux mis à la disposition des détenus pour agir individuellement ne permettent pas d'envisager la situation globale des cages du Palais et de contraindre les appelants (l'Etat) à y remédier ; ... que les actions individuelles ne permettent pas nécessairement de mettre fin à une situation globale pour les autres détenus, alors qu'une violation des droits fondamentaux protégés par la Convention européenne des droits de l'Homme serait avérée ; ... que l'action introduite par l'Ordre des avocats de Liège, qui vise à faire constater que les droits de la défense des justiciables sont violés par le traitement dégradant auquel ils sont soumis avant les comparutions procédurales et entraîne l'impossibilité pour les avocats d'exercer librement leur ministère ou de plaider pour eux, ne serait cependant recevable en raison de la primauté du droit conventionnel directement applicable sur la norme de droit interne – l'article 17 du Code judiciaire tel qu'il est interprété par la jurisprudence et la doctrine*

Il en résulte notamment que si des situations constitutives de traitements inhumains ou dégradants au sein des établissements pénitentiaires ont bien été constatées par le pouvoir judiciaire, ce dernier n'a jamais pu y porter remède, les débats se focalisant en effet sur une question de procédure : la recevabilité du recours n'étant pas reconnue, aucune décision de fond valable n'a pu être prononcée à l'encontre de l'Etat belge par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Nous soulignerons néanmoins que le CPT a observé que "*la combinaison perverse de surpeuplement, d'absence d'équipement sanitaire convenable ainsi que d'un régime très pauvre en activités*", à laquelle s'ajoute "*l'état de délabrement général et de vétusté de la prison*", peut équivaloir à "*un traitement inhumain et dégradant*"⁴⁴⁷.

Mais le refus des juridictions belges de l'ordre judiciaire de recevoir les actions en justice introduites par les associations de défense des droits de l'homme afin de dénoncer les conditions de détention qui règnent dans les prisons belges, notamment en raison de la surpopulation de celles-ci, peut conduire à priver le détenu de tout moyen de faire constater les violations de ses droits résultant de ces conditions.

L'utilité d'instituer en faveur des détenus une "*forme de discrimination positive sur le plan de la procédure*", suivant les termes du professeur L. Dupont⁴⁴⁸ tient selon nous à l'existence de trois facteurs qui font la spécificité de leur situation.

D'abord, la population des détenus d'un établissement pénitentiaire est une population mouvante et dont la composition change sans cesse, ce qui prive d'une large partie de son efficacité l'exercice par les détenus de leur droit d'action en justice individuel.

Il est en effet fréquent que, par suite de libérations ou de transfèvements vers d'autres établissements pénitentiaires, l'intérêt des détenus individuels à ester en justice afin de faire constater que les conditions matérielles de la détention qu'ils subissent constituent une violation par l'Etat de ses obligations internationales, vienne à faire défaut avant que puisse intervenir une décision judiciaire définitive⁴⁴⁹.

Pareille situation n'est pas exceptionnelle. Plutôt, elle est étroitement liée à l'encombrement du rôle des juridictions judiciaires et dès lors aux délais qui s'écoulent entre l'introduction de l'action en justice originaire et le prononcé d'une décision définitive, ainsi qu'à la relative brièveté des peines privatives de liberté, ou à tout le moins du temps d'enfermement effectif de chaque détenu individuel dans un seul établissement pénitentiaire.

De même que, s'agissant du droit de faire contrôler la légalité d'une détention (art. 5, § 4 CEDH), la Cour européenne des droits de l'homme a pu juger - à propos d'une personne placée en détention provisoire et transférée de canton à canton - devoir "*tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus dans le système juridique de la Partie*

dominante fait obstacle à la recevabilité de la demande -, que si l'action de l'intimé constituait elle-même une véritable action d'intérêt collectif destinée à défendre les droits de ses membres. » : Appel Liège, 19 avril 2002, J.L.M.B., 2002, pp. 992 et ss.

⁴⁴⁷ Rapport 1993 du CPT, *op. cit.*, § 257

⁴⁴⁸ L. DUPONT, *Traité sur un avant-projet de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des peines privatives de liberté*, 30 septembre 1997, p. 41, et la référence à G. Houchon, « du régime des faveurs au statut en droit », *Position en droit et droit de plainte des détenus*, Bruges, La Charte, 1997, p. 130

⁴⁴⁹ C'est du reste ce qu'illustre avec une particulière netteté le sort fait aux interventions volontaires des personnes détenues à la prison de Mons, dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour d'Appel de Mons du 15 décembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 685

*contractante concernée, mais également du contexte dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle du requérant*⁴⁵⁰, de même ici, ces circonstances doivent être prises en compte au moment d'évaluer si l'action en justice individuelle qu'ils peuvent introduire peut suffire à garantir aux détenus la protection juridictionnelle de leurs droits.

C'est d'ailleurs pour des motifs essentiellement analogues que les juridictions fédérales américaines admettent le maintien de l'action introduite sous forme de class action au bénéfice de la collectivité des détenus lorsque le détenu qui représente la classe n'a plus un intérêt actuel à la solution du litige⁴⁵¹, ce qui les conduit d'ailleurs à reconnaître un véritable droit subjectif autonome du détenu à être certifié comme représentant de la classe⁴⁵².

Ensuite, les détenus sont en position difficile pour faire connaître en justice les conditions de détention qui sont les leurs.

Vu leur situation d'infériorité dans un régime où leur situation est essentiellement laissée à la discrétion de l'administration pénitentiaire, ils craignent, à tort ou à raison, de faire l'objet de pression, voire de sanctions⁴⁵³.

Ils peuvent à tout moment faire l'objet d'un transfert vers un autre établissement où règnent d'ailleurs les mêmes conditions de détention. Au surplus, l'article 79, 4°, de l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires stipule que "*sont interdits aux détenus: (...) 4) les réclamations collectives*", et l'article 80 du même règlement précise que "*Les détenus qui font des réclamations non fondées s'exposent à être punis*".

Il résulte de ces différentes considérations des insuffisances notoires dans les droits de recours des détenus, qui ont d'ailleurs été constatées par le CPT⁴⁵⁴.

Enfin, la formulation de la demande, et notamment de l'objet demandé en justice, ne sera pas équivalente dans l'hypothèse où le détenu introduit en justice une action individuelle, et dans l'hypothèse où le respect de ses droits est revendiqué par un groupement dans le cadre d'une action dans l'intérêt collectif, qui s'entend d'une forme de substitution processuelle où le groupement agit en son nom propre, mais pour le compte d'autrui.

Ainsi, là où le juge des référés constate le "carrousel" qu'entraînerait le fait de faire droit à la demande de chaque détenu individuel de pouvoir occuper seul une cellule prévue pour une occupation individuelle⁴⁵⁵, il ne fait que reconnaître que la spécificité de la situation des

⁴⁵⁰ Cour eur. D. H., arrêt R.M.D. c. SUISSE du 26 septembre 1997, § 47. La Cour constate à cet égard que « *l'intéressé se trouvait dans une situation de grande insécurité juridique. ... il devait s'attendre à tout moment à être transféré d'un canton à l'autre, auquel cas la juridiction cantonale du premier canton n'était plus compétente pour statuer sur la légalité de sa détention, ce qui rendait tout recours inefficace* »

⁴⁵¹ voy. Gerstein v. Pugh, 420 U.S. 103 (1975)

⁴⁵² voy. United State Parole Commission et al. v. J. Beraghty, 445 U.S. 388 (1980). En doctrine, voy. Sur ces affaires les notes anonymes « Continuation and Representation of Class Actions Following dismissal of the Class Representative », Duke L. J., 1974, p. 573 et « Class standing and the Class representative », Harv. L. Rev, vol. 94, 1981, p. 1637, ainsi que O. de Schutter, Fonction de juger et droits fondamentaux, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 755-757

⁴⁵³ Il en va ainsi également dans un système tel que le système néerlandais, qui prévoit formellement un droit de plainte : voy. L. DUPONT, traité sur un avant-projet de loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des peines privatives de liberté, op. cit., pp. 48-50, et la référence à G. De Jonghe, « *gedetineerden mogen wel klagen, maar geen gelijk hebben. Enkele opmerkingen over grenzen van het beklagrecht* », Procès, 1983, p. 177.

⁴⁵⁴ Rapport 1993 du CPT, op. cit., § 244

⁴⁵⁵ Civ. Namur (réf.), 7 février 1995, J. T., 1995, p. 368

détenus tient également à la nature nécessairement collective du remède à la violation de leurs droits subjectifs.

En telle hypothèse, le droit à un recours effectif réclame une adaptation de l'interprétation traditionnelle de l'article 17 du Code judiciaire afin de rendre possible, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, l'introduction de l'action d'intérêt collectif par un groupement pouvant assurer une représentation adéquate des détenus dont les droits sont violés⁴⁵⁶.

A la différence de chaque détenu individuel, le groupement qui agit dans l'intérêt collectif des détenus est pourvu d'une permanence dans le temps, excluant que son intérêt à entendre le juge se prononcer sur le fond de la prétention vienne à faire défaut tandis que la procédure n'est point encore achevée.

Un tel groupement n'a pas à craindre des représailles, sanctions, ou intimidations, auxquelles s'exposent par contre les détenus qui introduisent en leur nom propre l'action en justice.

Enfin, il peut formuler l'objet de la demande en justice de façon à tenir compte du caractère collectif du remède requis, dont l'obtention seule paraît de nature à mettre fin à la violation des droits subjectifs individuels des détenus qui résulte de la surpopulation structurelle des établissements pénitentiaires.

*L'article 13 de la CEDH "garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés (...). La portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief que le requérant fonde sur la Convention. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être 'effectif' en pratique comme en droit, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions de l'Etat défendeur"*⁴⁵⁷.

Ainsi on ne saurait admettre que des obstacles pratiques, liés à la situation particulière des détenus, empêchent qu'en cas d'allégation de violation de l'article 3 de la CEDH proscrivant toute forme de mauvais traitements, aucun recours effectif ne puisse être intenté.

En conclusion, il convient de souligner que les actions d'associations de défense des droits de la personne humaine tendant à obtenir annulation de lois ou actes administratifs sont déclarées recevables respectivement par la Cour d'Arbitrage et le Conseil d'Etat.

Mais surtout, en ce qui concerne les juridictions « ordinaires », le législateur peut prévoir lui-même la recevabilité d'actions en justice émanant d'associations compétentes : il en est ainsi en ce qui concerne le racisme et la xénophobie⁴⁵⁸ ainsi que le négationnisme⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Cass., (1^{ère} ch.), 19 septembre 1996, Etat belge (Min. de la justice) c. ASBL Ligue des droits de l'Homme, *R.C.J.B.*, 1997, p. 105, et note O. de Schutter, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative »

⁴⁵⁷ Cour eur. D.H., arrêt KAYA c. TURQUIE du 19 février 1998, § 106

⁴⁵⁸ article 5 de la loi du 30 juillet 1981 « tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie » (*M.B.*, 8 août 1981) : « *Lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donnés pour mission de poursuivre, ... toute association jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans de la date des faits, ... , et se proposant par leurs statuts de défendre les droits de l'Homme ou de combattre la discrimination, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait*

De plus, tout récemment, une loi tendant à réprimer cette fois toute forme de discrimination offre la même possibilité ⁴⁶⁰.

La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage et du Conseil d'Etat, et surtout les lois précitées ont permis aux associations concernées d'obtenir nombre de décisions de justice favorables à la protection des droits de la personne humaine, et qu'un particulier n'aurait pu et/ou voulu intenter.

La restriction actuelle de la recevabilité de « l'action d'intérêt collectif » devant les juridictions « ordinaires » aux diverses formes de discrimination, au racisme et à la xénophobie, ainsi qu'au négationnisme ne nous paraît pas justifiée au regard de l'importance de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Afin de pallier à la difficulté pratique, pour les victimes directes, de remédier à des situations généralisées de traitements prohibés, et donc l'impunité de fait qui en résulte, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à compléter la loi de mise en conformité du droit belge avec la Convention contre la torture, en prévoyant que les associations qui se sont donné pour mandat la défense des droits humains puissent ester en justice en cas de traitements prohibés par la Convention.

lieu. » ; inséré par l'article 7 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

⁴⁵⁹ article 4 de la loi du 23 mars 1995 « tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale (M.B., 30 mars 1995) : « ... toute association jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits, et qui se propose, par ses statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la résistance ou des déportés, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi pourrait donner lieu. »

⁴⁶⁰ article 31 de la loi du 25 février 2003 « tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme », (M.B., 17 mars 2003) : « ... Peuvent également ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donnés pour mission de poursuivre : 1° ... toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'Homme ou de combattre la discrimination ; ... »

b) droit de plainte et droit de recours dans le « projet Dupont »⁴⁶¹

Avec le projet dit « Dupont », pour la première fois en Belgique, un véritable droit de plainte ou droit de recours est reconnu au détenu.

Les articles 26 à 31 dudit projet instaurent en effet auprès de chaque prison une commission de surveillance, au sein de laquelle est créée par l'article 28 une commission des plaintes, composée de trois membres et présidée par un membre effectif de la magistrature assise.

La commission de surveillance possède elle-même un pouvoir d'initier une tentative de médiation entre le directeur et les détenus si des plaintes sont portées à sa connaissance de manière informelle, mais les pouvoirs de la commission des plaintes sont beaucoup plus étendus.

Par ailleurs, un Conseil central de surveillance pénitentiaire est créé, qui comporte lui aussi en son sein une commission d'appel de trois membres, présidée par un membre effectif de la magistrature assise.

Cette commission d'appel est compétente pour connaître des recours introduits contre les décisions des commissions des plaintes précitées et contre les décisions données aux réclamations contre un placement ou un transfèrement (articles 21 à 25).

Le traitement des plaintes et des réclamations contre le placement ou le transfèrement fait l'objet des articles 142 à 161.

Le projet Dupont s'est fortement inspiré du modèle hollandais, tant en ce qui concerne la structure des organes devant lesquels sont portées les plaintes qu'en ce qui concerne les pouvoirs des premiers et les procédures de traitement des secondes.

C'est ainsi que le détenu peut se plaindre auprès de la commission des plaintes de toute décision prise à son égard par le directeur ou au nom de celui-ci.

Il s'agit d'un véritable droit de plainte, c'est-à-dire d'un véritable droit à ce que la réclamation soit examinée et traitée, sauf si elle s'avère manifestement non recevable ou non fondée.

C'est là que se situe cependant une faiblesse du projet.

Pour que la demande soit recevable, il faut que la plainte concerne une décision du directeur ou prise en son nom.

Tous les cas de figure sont-ils repris dans cette définition ? Un différent avec le médecin par exemple, et Dieu sait si cette question est cruciale en prison, pourra-t-elle être traitée par la commission des plaintes, au nom du principe général que le directeur est responsable de l'ensemble de la bonne marche de son établissement et donc aussi de l'accès à la santé ? Ce point aurait mérité une attention particulière.

Cela étant, le pouvoir de la commission des plaintes, ou de son président qui peut notamment suspendre en tout ou en partie l'exécution de la décision sur laquelle porte la plainte pendant la durée de la procédure d'examen (article 151), est étendu.

⁴⁶¹ à propos du projet de « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et l'exécution des peines privatives de liberté », dit « projet Dupont », voir supra, article 11, établissements pénitentiaires, c) ; voir également le même article, a) « le régime disciplinaire »

L'appréciation du caractère fondé de la plainte porte non seulement sur la légalité de la décision contestée, mais aussi sur son opportunité ou plutôt sur son adéquation à la situation : la décision est-elle raisonnable et équitable, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte ?

Lorsqu'elle déclare la plainte fondée, la commission peut annuler la décision incriminée, y substituer sa propre décision ou ordonner au directeur d'en prendre une nouvelle qui tienne compte de la décision de la commission des plaintes. Si toutes les conséquences de la décision annulée ne peuvent être supprimées, la commission peut accorder une compensation et fixer cette indemnisation (article 153).

La décision de la commission des plaintes peut à son tour être attaquée devant la commission d'appel du conseil central de surveillance des prisons (article 154 et suivants).

En ce qui concerne les décisions de placement et de transfèrement, le détenu peut introduire une réclamation auprès du directeur général de l'administration pénitentiaire. Il a le droit d'introduire auprès de la commission d'appel du conseil central un recours contre la décision donnée par le directeur général à la réclamation.

Le projet de loi innove donc radicalement et l'on ne peut que saluer ce bond en avant.

Il faudra toutefois être très attentif à la composition des commissions de surveillance et du conseil central. Ces organes sont inspirés voire copiés des actuelles commissions administratives qui, il faut bien le dire, sont très en deçà de ce que l'on pourrait en attendre (voir supra, article 11, b) « surveillance »).

On ne s'improvise pas « juge des plaintes » en matière carcérale.

Pour que cette innovation légale se traduise par un véritable professionnalisme de l'approche des droits en prison, et d'une position en droit du détenu, il faut une formation et un encadrement sérieux des commissions chargées de traiter ces matières.

Devant l'absence actuelle de réel droit de plainte des personnes détenues, dont l'existence dépend de la poursuite des travaux parlementaires relatifs au « projet Dupont », il serait souhaitable que le Gouvernement soit encore invité à accorder la plus haute priorité à la poursuite diligente desdits travaux.

3. Ressortissants étrangers – Effet suspensif des recours

S'agissant du respect de l'article 13 par les autorités belges en matière de droit des étrangers, une attention particulière doit être réservée à l'analyse de l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'Homme, le 5 février 2002, mieux connu sous le nom d'*arrêt Conka*.⁴⁶² Nous rappellerons tout d'abord les faits de cette affaire, avant d'examiner la décision proprement dite de la Cour et enfin, le respect ou non par le Gouvernement des enseignements de cet arrêt.

a) *Les faits*

Les jeudi 30 septembre et vendredi 1^{er} octobre 1999, la police de la ville de Gent a convoqué plusieurs dizaines de familles de Tziganes slovaques, sous le prétexte de compléter leur dossier de demande d'asile. Ces familles étaient ainsi invités à se présenter au commissariat de police situé rue Ekkergerm à Gent. La convocation était rédigée à la fois en néerlandais et en slovaque.

En réalité, lorsque les familles se sont rendues au commissariat de police qui leur avait été désigné, elles ont été effectivement privées de leur liberté. C'est au moment où elles se sont trouvées sous le contrôle effectif des agents de la police communale de la ville de Gent qu'elles ont découvert que le véritable motif de la convocation dont elles avaient fait l'objet n'était pas de compléter leur demande d'asile, mais d'être éloignées effectivement vers la Slovaquie.

Dès le moment où ils se trouvaient entre les mains de la police communale de Gent, les Tziganes ont été privés de tout contact avec le monde extérieur. Ils n'ont pu prendre contact, ni avec un avocat, ni avec leurs amis ou proches, ni avec d'autres membres de leur famille. Ainsi Jan CONKA, n'a-t-il pas même eu la possibilité de contacter un membre de sa famille, Madame Milena HORVATHOVA, qui séjourne dans une institution psychiatrique proche, à la clinique Jan Palfijn de Gent.

Au commissariat de police auquel ils s'étaient rendus, les Tziganes virent inscrit sur leurs bras ou sur leurs mains un numéro permettant de les identifier, au moyen d'un produit très difficilement effaçable. Il ne leur a été fourni aucune explication quant à la signification dudit numéro, qui paraît correspondre aux derniers chiffres du numéro de sûreté publique, en dépit de la demande d'explications qu'ils avaient formulée.

Après plusieurs heures passées au commissariat de police de la rue d'Ekkergerm, les Tziganes furent envoyés, en groupe et par autobus, vers le centre de transit 127bis à Steenokkerzeel.

D'autres familles tziganes ont fait l'objet d'arrestations suivant les mêmes modalités. Lorsque seuls les hommes s'étaient rendus au commissariat désigné, il leur a été demandé où se trouvait leur épouse et leurs enfants. Sur base de l'information ainsi recueillie, la police s'est rendue tantôt au lieu de résidence de la famille, tantôt à l'école qui accueillait les enfants, pour aller chercher là les autres membres de la famille. C'est ainsi que des enfants ont été effectivement tirés de la classe où ils recevaient un enseignement, sans même que l'arrestation ait lieu pendant les périodes d'interruption des cours. C'est ainsi aussi qu'à plusieurs reprises, des épouses, arrêtées au lieu de la résidence de la famille, n'ont disposé que d'un temps très court pour emmener quelques possessions. Seuls les biens indispensables ont pu être rapidement empaquetés et emmenés.

⁴⁶² C.E.D.H., *Etat belge c. Jan Conka*, 5 février 2002.

On lit dans le Rapport relatif à la visite du Centre pour l'égalité des chances, le 2 octobre 1999, au centre fermé pour illégaux de Steenokkerzeel suite à l'arrestation de ressortissants slovaques à Gand : « La police communale de Gand a adressé à plusieurs dizaines de familles slovaques d'origine tzigane une convocation leur demandant de se présenter au Commissariat aux fins de compléter leur demande d'asile (...). Seuls les hommes ont répondu à la convocation, convaincus qu'ils allaient être interrogés dans ce cadre, et non celui d'un rapatriement volontaire. Ils étaient d'autant plus convaincus de s'inscrire dans la logique de la demande d'asile qu'ils ont tous introduit un recours actuellement pendant au Conseil d'Etat (ce recours ne donne pas un droit de séjour, mais ouvre un droit à l'aide sociale) ».

La police de la ville de Tienen a effectivement procédé à la même opération.

Il convient de souligner que l'opinion publique belge avait été préparée de longue date à l'opération d'éloignement. Le bourgmestre de la ville de Gent ainsi que celui de la ville de Tienen avaient, dans des communiqués de presse, fait état des difficultés que posait la présence des Tziganes sur le territoire de leurs communes respectives. Des « filières criminelles » ont ainsi évoquées, qui permettraient aux Tziganes de bénéficier des avantages accordés par les centres publics d'aide sociale des communes concernées. Ont été évoqués par ces responsables, en outre, les nuisances sonores, les troubles de voisinage, le poids que la présence des requérants représente pour les écoles communales.

En conclusion, les bourgmestres de la ville de Gent et de la ville de Tienen en appelaient au gouvernement pour que, aussi bien en ce qui concerne l'accès au territoire qu'en ce qui concerne l'éloignement effectif, des mesures soient prises à l'encontre des Tziganes séjournant sur le territoire de leurs communes. La presse a fait largement écho à ces déclarations.

Entre leur arrestation les 30 septembre et le 1^{er} octobre, et leur éloignement vers la Slovaquie, les familles Tziganes arrêtées ont été détenues en des lieux divers en Belgique. La famille CONKA a été détenue au centre fermé de transit « 127bis » à Steenokkerzeel, en bordure des pistes de l'aérodrome de Bruxelles-National.

Pendant leur séjour au centre de transit, les Tziganes ont été coupés du monde extérieur. La seule exception a été la visite d'une délégation parlementaire, composée d'élus de la Nation souhaitant se faire une idée plus précise des conditions dans lesquelles les familles tziganes que le gouvernement avait annoncé son intention d'éloigner vivaient leur détention.

C'est seulement alors qu'ils étaient détenus au centre de transit qu'ils ont été informés des véritables motifs de leur arrestation, c'est-à-dire de l'intention des autorités de les expulser vers la Slovaquie. Les protestations furent sans effet. Plusieurs personnes n'ont pas pu identifier avec précision le statut, leur ont assuré qu'aucun recours en justice ne pouvait plus être introduit contre la décision d'éloignement prise à leur égard.

Le 4 octobre, certains Tziganes décidaient d'introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils demandaient en outre au président de la Cour européenne des droits de l'homme le bénéfice des articles 39 ou 40 du Règlement de procédure de la Cour, soit d'accorder le caractère souhaitable de certaines mesures provisoires dans l'intérêt de la procédure ou de communiquer la requête en urgence au gouvernement de l'Etat défendeur.

Le 5 octobre, avant l'expulsion des requérants, le vice-président de la troisième section a décidé d'indiquer au gouvernement belge qu'il serait souhaitable de ne pas procéder à l'éloignement avant le 12 octobre à minuit. Il posait en outre deux questions au gouvernement.

Le gouvernement belge n'a pas jugé devoir suspendre la décision d'éloignement. L'avion sur lequel les requérants avaient été embarqués s'est envolé à 17 heures 50.

A la première question posée par le vice-président de la troisième section de la Cour européenne des droits de l'homme, qui portait sur la question de savoir si, avant de décider de l'expulsion des requérants, les autorités avaient examiné l'allégation des intéressés selon laquelle ils seraient exposés au risque de traitements inhumains et dégradants en Slovaquie, le Gouvernement belge a répondu par l'intermédiaire de son Agent, le 8 octobre 1999, premièrement, que le Commissariat général aux réfugiés et apatrides avait « confirmé le fait que l'intéressée (Madame Maria KONKOVA) pouvait être reconduite dans son pays au motif, après examen circonstancié, que sa demande apparaissait frauduleuse » ; deuxièmement, en énumérant les précautions prises par les autorités belges pour s'assurer du sort des tziganes renvoyés vers la Slovaquie lors de leur arrivée sur le territoire de cet Etat.

A la deuxième question posée par le vice-président de la troisième section de la Cour européenne des droits de l'homme, qui portait sur la question de savoir comment il s'expliquait qu'il soit procédé à l'expulsion des requérants vers la Slovaquie avant que la Conseil d'Etat ait statué sur les recours introduits par les requérants (le 3 août 1999) tendant à l'annulation et au sursis à exécution de la décision prise le 18 juin 1999 par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, qui concluait à l'irrecevabilité des demandes d'asile, le Gouvernement belge a répondu par l'intermédiaire de son agent que l'éloignement des requérants n'était pas irréversible, leur retour en Belgique pouvant s'envisager si le Conseil d'Etat accueillait le recours des intéressés ; que la Slovaquie ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants pourraient introduire contre ce pays une requête contre cet Etat s'ils devaient faire l'objet de traitements inhumains ou dégradants sous sa juridiction ; et sur l'importance de combattre le trafic des êtres humains depuis les pays d'Europe centrale et de l'Est.

b) L'arrêt de la Cour européenne

Les expulsions collectives sont interdites par l'article 4 du protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En principe, une mesure d'éloignement du territoire doit faire l'objet d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe. Or, dans le cas d'espèce, de nombreuses circonstances telles que « le fait que préalablement à l'opération litigieuse, les instances politiques responsables avaient annoncé des opérations de ce genre et donné des instructions à l'administration compétente en vue de leur réalisation ; que tous les intéressés ont été convoqués simultanément au commissariat ; que les ordres de quitter le territoire et d'arrestation qui leur ont été remis présentaient un libellé identique ; qu'il était très difficile pour les intéressés de contacter un avocat ; enfin, que la procédure d'asile n'était pas encore terminée » démontrent à suffisance que « la procédure suivie n'a pas offert de garanties suffisantes attestant de la prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées ». Cette partie de la décision est une avancée importante dans la jurisprudence, car c'est la première fois que la Cour reconnaît la violation de cette disposition de la Convention. En effet, jusqu'à présent, la Cour n'avait jamais reconnu le caractère collectif d'une telle mesure dans le cadre d'une procédure d'éloignement du territoire.

Par ailleurs, la Cour a eu également à se pencher sur le caractère effectif, au sens de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des recours offerts par la loi belge à un demandeur d'asile débouté et placé dans un centre fermé en attendant son renvoi au pays. Dans un premier temps, elle a condamné l'Etat belge pour manque d'effectivité du recours en suspension d'extrême urgence.

En effet, l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat n'a pas légalement d'effet suspensif automatique. Il en résulte que, dans le cadre d'une procédure d'asile, lorsqu'une mesure d'éloignement du territoire est prise à l'égard de candidats-réfugiés, cette mesure peut être exécutée immédiatement par les autorités belges, nonobstant l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat. C'est cette pratique qui remet en cause toute l'effectivité de ce recours qui a été examinée par la Cour. S'il est vrai qu'en pratique, l'arrêt est rendu avant que la mesure d'éloignement ne soit exécutée, la loi n'offre aucune garantie en ce sens. La famille Conka n'avait donc pas introduit de recours en extrême urgence au Conseil d'Etat, faute pour lui d'être assorti d'un effet suspensif de plein droit. Or, l'article 13 de la convention qui concerne le recours effectif, s'oppose à ce que des mesures contraires à la convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles soient exécutées avant même l'issue de l'examen par les autorités nationales de sa compatibilité avec la convention. La Cour en conclut que les requérants ne disposaient pas d'un recours remplissant les conditions prévues par l'article 13 pour faire valoir leurs griefs ce que confirme par ailleurs un récent article du journal « Le Soir », le 2 février 2002, qui revient sur différents arrêts où le Conseil d'Etat stigmatise le comportement de l'Office des étrangers visant à vider de son sens le recours en extrême urgence.⁴⁶³

A l'appui de son raisonnement, la Cour invoque essentiellement les deux arguments suivants :

« 1. D'abord, l'on ne saurait exclure que, dans un système où la suspension est accordée sur demande, au cas par cas, elle puisse être refusée à tort, notamment s'il devait s'avérer ultérieurement que l'instance statuant au fond doit quand même annuler une décision d'expulsion pour non-respect de la Convention, par exemple parce que l'intéressé aurait subi des mauvais traitements dans le pays de destination ou été victime d'une expulsion collective. En pareil cas, le recours exercé par l'intéressé n'aurait pas présenté l'effectivité voulue par l'article 13.

2. Ensuite, quand bien même ce risque d'erreur serait négligeable en pratique – ce dont la Cour ne saurait juger en l'absence de données fiables – il convient de souligner que les exigences de l'article 13, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique. C'est là une des conséquences de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, inhérent à l'ensemble des articles de la Convention (...) Au bout du compte, le requérant n'a aucune garantie de voir le Conseil d'Etat et l'administration se conformer dans tous les cas à la pratique décrite, ni a fortiori de voir le Conseil d'Etat statuer, ou même siéger, avant son expulsion, ou l'administration respecter un délai minimum raisonnable... »⁴⁶⁴

Enfin, reste pendante la question de l'effectivité du seul recours disponible contre la privation de liberté des requérants, celui devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel.

⁴⁶³ Ainsi, l'Office des étrangers utilise trois subterfuges afin d'empêcher l'étranger d'exercer les recours qui s'offre à lui contre une décision d'éloignement. Tout d'abord, il est fréquent que l'Office demande au fonctionnaire en charge du dossier de ne pas notifier une décision négative, suite à une demande d'asile, à l'avocat afin que ce dernier ne soit pas en mesure de saisir le Conseil d'Etat (voyez l'arrêt éducatif du Conseil d'Etat n°97.954 du 25 juillet 2001). Ensuite, régulièrement, l'Office ment sciemment au Conseil d'Etat, lui annonçant une date erronée pour le rapatriement. Le Conseiller fixe ainsi une audience, qui sera postérieure à l'exécution de l'éloignement. Enfin, l'Office prend fréquemment, et parfois à plusieurs reprises, une décision semblable à celle annulée par le Conseil d'Etat. Voyez sur ce sujet les arrêts du Conseil d'Etat n°102.693 du 18 janvier 2002 ; n°102.784 du 22 janvier 2002 ; n°102.948 du 26 janvier 2002 ; n°102.961 du 28 janvier 2002 et 103.144 du 4 février 2002.

⁴⁶⁴ Pour une analyse fouillée de cet arrêt, voyez J. LEJEUNE, « L'arrêt Conka c. Belgique : la procédure d'asile belge à l'aune des droits de l'Homme » ; et P GILLIAUX, « L'arrêt Conka et l'effectivité des recours devant le Conseil d'Etat » ; *R.D.E.*, 2002, n°118, respectivement p. 298 et 313.

Constatant que les circonstances ayant entouré l'arrestation des requérants étaient telles qu'en l'espèce une saisine de la chambre du conseil n'était pas été possible, la Cour européenne conclut à la violation de l'article 5 § 4 de la Convention mais estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le point de savoir si l'étendue des compétences de la chambre du conseil satisfait aux exigences de l'article 5 § 4.

En l'espèce, la famille Conka contestait non seulement la nécessité pour les autorités de recourir à une mesure privative de liberté pour les éloigner du territoire, mais aussi la façon dont l'administration belge avait sciemment trompé les familles slovaques sur les motifs de la convocation, en signifiant que celle-ci visait à « compléter leur dossier d'asile », et ce, afin d'inciter le plus grand nombre de destinataires à y donner suite et donc de mieux les priver de leur liberté. Or, la convention européenne des droits de l'homme exige la conformité de toute mesure de privation de liberté au but de l'article 5, §1er qui est de protéger l'individu contre l'arbitraire. La Cour conclut que la rédaction « malencontreuse » de cette convocation contrevient au prescrit de la convention.

Ensuite, La Cour estime qu'il y a eu également violation de l'article 5 §4 de la Convention qui permet d'introduire un recours contre une décision privative de liberté, au motif que les requérants ont été empêchés de saisir utilement la chambre du conseil (article 71 de la loi sur les étrangers), afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne la libération si la détention est illégale. En effet, non seulement, ces requérants ont été mal informés lors de cette arrestation, puisqu'on leur aurait dit que plus aucun recours n'était disponible, mais en outre, ils n'ont pas été en mesure de contacter directement leur avocat. Par ailleurs, suite à la tromperie dont ils avaient été victime et la perte de confiance dans l'Etat belge qui s'en suivit, on ne peut évidemment pas leur reprocher de ne pas avoir introduit ce recours.

c) Exécution de l'arrêt Conka par le Gouvernement

L'exécution par la Belgique de l'arrêt rendu à son égard le 5 février 2002, et devenu définitif depuis, apparaît aujourd'hui problématique sur deux points.

1. Caractère effectif du recours contre les mesures d'éloignement d'étrangers

L'arrêt *Conka c. Belgique* constate en particulier que, lorsqu'un étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire adoptée à son égard et qu'il a des motifs de craindre que la mise à exécution de cette mesure aboutira à une violation d'un droit ou d'une liberté que lui reconnaît la Convention, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme exige qu'il puisse disposer, contre ladite mesure, d'un recours ayant un effet suspensif. L'arrêt précise qu'il ne suffit pas que l'étranger soit protégé en pratique contre la mise à exécution de la mesure d'éloignement : il doit disposer à cet égard d'une garantie juridique, selon la Cour, car – répétons le - "*les exigences de l'article 13 (...) sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique*" (§ 83).

Or, le 19 juillet 2002, le Conseil des Ministres a décidé en ce qui concerne l'exécution de l'arrêt *Conka* :

"En vue de se conformer aux exigences de l'arrêt CEDH du 5 février 2002, le Ministre de l'intérieur édictera une directive contraignante à l'attention de son administration consacrant le principe suivant. En cas d'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence au Conseil d'Etat, l'ordre de quitter le territoire pris contre un demandeur d'asile débouté ne sera pas exécuté aussi longtemps que le Conseil d'Etat n'aura pas statué sur ce recours en suspension d'extrême urgence. Cette directive sera signifiée ce 19 juillet 2002 au Directeur général de l'Office des étrangers et sera d'application immédiate".

L'exécution ainsi faite de l'arrêt *Conka c. Belgique* est très insuffisante.

Premièrement, la prise de position de la Cour européenne des droits de l'homme ne concernait pas uniquement les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée après examen par les autorités compétentes. Cette prise de position quant aux exigences du droit à un recours effectif en matière d'éloignement d'étrangers concerne en outre :

- le cas des étrangers refoulés à la frontière ("inadmissibles");
- le cas des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire (ordre de quitter le territoire, arrêté de renvoi ou d'expulsion).

La portée donnée à la directive du 19 juillet 2002 est donc nettement trop restreinte.

Deuxièmement, ni la décision prise par le Conseil des Ministres le 19 juillet 2002, ni la directive adoptée par le Ministre de l'intérieur, n'ont fait l'objet d'une publication officielle. L'information des étrangers concernés par une mesure d'éloignement quant à leur droit de bénéficier d'un recours suspensif demeure ainsi très insuffisante. En particulier, il est encore difficile aujourd'hui d'opposer à la mise à exécution, par l'administration compétente du Ministère de l'intérieur (Office des étrangers), d'un ordre de quitter le territoire, alors qu'un recours en annulation de cette mesure a été introduit contre elle accompagné d'une demande de suspension d'extrême urgence, un texte clair.

Nous croyons devoir noter à cet égard que, postérieurement à l'adoption de la directive du 19 juillet 2002, l'Office des étrangers a ouvertement affirmé son intention de ne pas se conformer à cette directive dans tous les cas où elle serait applicable : dans l'affaire A. 124.853, le Conseil d'Etat a dû adopter, le 5 août 2002, une ordonnance de comparution personnelle de l'intéressé, et rappeler à l'administration récalcitrante la portée de l'arrêt *Conka c. Belgique* du 5 février 2002. Il n'est pas donc pas acquis, près de huit mois après que l'arrêt soit devenu définitif, que la garantie dont bénéficie l'étranger qu'il ne sera pas éloigné tandis qu'est pendant un recours en annulation contre la décision d'éloignement accompagné d'une demande de suspension, est de l'ordre de la garantie juridique et non de celle du bon vouloir.

2. Droit de faire contrôler la légalité de la privation de liberté en vue de l'éloignement

L'arrêt du 5 février 2002 constate la violation par la Belgique de l'article 5, § 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel "*Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale*".

Le constat de violation se fonde sur la circonstance que les requérants avaient été éloignés vers la Slovaquie, avec 70 autres personnes de même origine et de même nationalité, avant que la chambre du conseil du tribunal correctionnel compétent puisse se prononcer sur la légalité de la privation de liberté dont ils avaient fait l'objet (§ 55 de l'arrêt, et le renvoi au constat du § 46). En l'espèce, la violation est résultée de ce que les requérants ont fait l'objet de cet éloignement entre le moment où leur conseil a été averti de l'arrestation dont ils avaient fait l'objet et le moment où la chambre du conseil compétente aurait pu se réunir, ce qui rendait inutile l'introduction, auprès de cette juridiction, d'un recours, et privait celui-ci de toute effectivité.

Nous n'avons pas été informés de mesures prises en vue d'éviter que pareille situation se répète à l'avenir.

En particulier, 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 à l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B., 22 octobre 2002), ne prévoit pas de dispositions assurant que l'avocat de l'étranger privé de sa liberté dans les centres qui sont visés par cet Arrêté sera averti de la présence de son client et de la détention dont il fait l'objet. Le droit d'introduire un recours devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel compétent s'en trouve fragilisé. Les circonstances de l'affaire *Conka* illustrent qu'il est illusoire de s'en remettre à l'initiative personnelle de l'étranger faisant l'objet d'une détention en vue de son éloignement : s'il peut communiquer avec son avocat pour l'avertir de la situation dans laquelle il se trouve, il n'a pas la garantie de pouvoir disposer d'un interprète afin de faciliter la communication avec l'avocat; d'autre part, s'il peut téléphoner à son avocat, l'étranger n'a pas, selon l'Arrêté, la possibilité de communiquer avec lui par télécopie, notamment afin d'assurer la transmission des pièces permettant l'introduction d'un recours auprès de la chambre du conseil. Cette dernière limitation quant aux modes de communication possibles entre l'étranger privé de sa liberté et son avocat a du reste été critiquée par le Conseil d'Etat, section de législation, dans l'avis qu'il a rendu sur le projet d'Arrêté royal qui lui était soumis pour examen.

Enfin, nulle part il n'est stipulé que l'étranger détenu en vue d'assurer son éloignement effectif du territoire ne pourra faire l'objet d'une mise à exécution de cette mesure avant que la chambre du conseil du tribunal correctionnel compétent ait pu se prononcer sur le recours introduit auprès d'elle, sur la base des compétences qui lui sont reconnues par l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Aucune garantie n'existe ainsi contre la réitération de la situation que les requérants, dans l'affaire *Conka*, avaient eu à subir, et qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à constater une violation de l'article 5 § 4 de la Convention européenne des droits de l'homme dans leur chef.

Le Gouvernement doit prendre les mesures nécessaires à l'exécution pleine et entière de l'arrêt prononcé à son égard le 5 février 2002 par la Cour européenne des droits de l'Homme. Cette exécution implique notamment la reconnaissance d'un caractère suspensif à tout recours en suspension et l'aménagement de procédures effectives permettant à l'étranger détenu de valablement soumettre la légalité de sa détention auprès d'une juridiction, et ce, avant toute procédure d'éloignement.

4. Détention en centres fermés pour étrangers

L'arrêté royal du 2 août 2002, fixant le régime applicable au sein des centres pour étrangers, dispose que :

« Art. 130. Le Ministre instaure une Commission avec un secrétariat permanent qui sont exclusivement chargés du traitement des plaintes individuelles des occupants concernant l'application du présent arrêté.

Cette Commission est composée de trois membres, à savoir :

1° un magistrat, un ancien magistrat ou un membre ou un ancien membre d'une juridiction administrative, qui exerce la présidence;

2° un avocat ou un chargé de cours en droit dans une université belge;

3° le/la président(e) du Comité de Direction du Service public fédéral de l'Intérieur ou son délégué, à l'exclusion d'un membre du personnel de l'Office des étrangers.

Art. 131. Le secrétariat permanent de la Commission est chargé de :

1° la réception et le traitement des plaintes;

2° l'examen de la recevabilité des plaintes;

3° la tentative de conciliation entre les parties concernées afin d'obtenir une conciliation pour les plaintes recevables;

4° la transmission des plaintes recevables à la Commission

Il peut organiser des permanences dans les centres à cet effet.

Le secrétariat permanent informe l'occupant qui a introduit la plainte, le directeur du centre, le Directeur général et le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme de la plainte et la suite qu'il a donnée à la plainte.

Art. 132. § 1. La Commission se prononce sur toutes les plaintes déclarées recevables et pour lesquels une tentative de conciliation a échoué. La Commission peut déclarer la plainte totalement ou partiellement fondée ou non fondée.

§ 2. La plainte est déclarée fondée dans la mesure où la Commission est d'avis que la décision attaquée ou le fait sur lequel porte la plainte est en contradiction avec une des dispositions du présent arrêté.

§ 3. Pour autant que la plainte soit déclarée fondée, la Commission ne peut que prendre les décisions suivantes :

1° elle peut adresser toute recommandation, qu'elle juge utile en rapport avec l'application de cet arrêté, au directeur du centre et au Directeur général;

2° elle peut annuler totalement ou partiellement la décision sur laquelle la plainte porte;

3° elle peut adresser au Directeur général toute recommandation qu'elle juge indiquée en rapport avec la sanction à l'encontre des membres du personnel concernés

§ 4. Lors de l'annulation de la décision, le directeur du centre assure la mise en conformité de la situation de l'occupant avec la décision de la Commission.

§ 5. Le secrétariat permanent informe l'occupant, le directeur du centre, le Ministre et le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme de la suite que la Commission a donnée à la plainte.

Art. 133. Le Ministre détermine les règles de procédure et de fonctionnement du secrétariat permanent et de la Commission.

Art. 134. L'introduction d'une plainte ne suspend pas les mesures d'éloignement du territoire qui ont été prises à l'encontre de l'occupant, ni leur exécution. »

Les règles de procédure et de fonctionnement, prévues à l'article 133, ont été fixées par un arrêté ministériel du 23 septembre 2002.⁴⁶⁵

Ni dans ce texte, ni même dans les articles précités, ne figure une garantie selon laquelle l'étranger serait entendu suite au dépôt d'une plainte portant sur une violation de l'un des droits dont il devrait bénéficier en vertu de l'arrêté royal. Au contraire, l'arrêté ministériel du 22 septembre prévoit une série de formes à respecter, conditionnant la recevabilité de la plainte, et rendant celle-ci bien aléatoire. Citons par exemple, la nécessité de signer, de dater la plainte ou encore l'obligation d'introduire celle-ci endéans les cinq jours qui suivent le fait ayant justifié son dépôt.

Qui plus est, le rôle du secrétariat est décisif. Or, sa composition – inconnue mais on la suppose relever du pouvoir discrétionnaire du Ministre ou de son administration – ne permet pas de considérer que la procédure soit réellement impartiale.

Enfin, les termes de l'article 134 sont très clairs : en aucun cas, la saisine de cette commission ne pourra suspendre une décision d'éloignement. Nous renvoyons sur ce point aux considérations *supra* relatives à l'effectivité des recours en Belgique. Mais, il convient de mentionner que le risque d'éloignement constitue manifestement une intimidation visée à l'article 13 de la Convention. En effet, à défaut d'un caractère suspensif, il y a lieu d'imaginer que nombre d'étrangers n'oseraient déposer une telle plainte, estimant – à raison ? – qu'une telle initiative accélérerait la procédure d'éloignement.

C'est en raison de ces critiques que le Centre pour l'égalité des chances a d'ailleurs refusé de participer aux travaux de la Commission.

Le Gouvernement doit profondément revoir le système mis en place et visant à installer une commission d'examen des plaintes individuelles de la part d'étrangers détenus en centres fermés, et ce, conformément aux prescrits de l'article 13 de la Convention contre la torture. Ces prescrits imposent que cette commission puisse travailler en toute indépendance et rendre des décisions impartiales. Il convient également de consacrer le caractère suspensif d'une telle procédure afin d'éviter que l'éloignement puisse constituer une source d'intimidation à l'égard de la personne détenue.

⁴⁶⁵ M.B., 22 octobre 2002.

ARTICLE 14

1. *Tout Etat partie garantit, dans son système juridique, à la victime d'un acte de torture, le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible. En cas de mort de la victime résultant d'un acte de torture, les ayants cause de celle-ci ont droit à indemnisation.*
2. *Le présent article n'exclut aucun droit à indemnisation qu'aurait la victime ou toute autre personne en vertu de lois nationales.*

Le droit pour la victime de mauvais traitements à une indemnisation est également rappelé par le Comité des droits de l'Homme, qui le considère comme une garantie de protection effective contre les traitements prohibés, telle qu'exigée par la combinaison des articles 2 et 7 du PIDCP.⁴⁶⁶

En Belgique, la victime d'un traitement prohibé (ou ses ayants-droit), lorsqu'il lui a causé un dommage matériel et/ou moral, peut en demander réparation auprès du pouvoir judiciaire.

A cet effet, lorsque le dommage trouve sa source dans une infraction pénale, la victime peut en obtenir réparation auprès des juridictions pénales, à la condition de se constituer partie civile.

D'autre part, le ministère public, dans le cadre de la procédure de médiation prévue par l'article 216 ter du Code d'instruction criminelle, peut inviter l'auteur présumé de l'infraction à indemniser la victime, lorsque celle-ci est connue. Si la médiation pénale est menée à bonne fin, elle éteint l'action publique.

La victime peut également se tourner vers les juridictions civiles, tant lorsque le dommage résulte d'une infraction pénale que, plus particulièrement une « simple » faute (imprudence, négligence, ...), qui peut par exemple consister en un manquement d'ordre professionnel, une faute d'une administration

Il appartiendra à la victime d'établir l'existence de la faute, l'étendue de son dommage ainsi que le lien de causalité entre les deux.

Il convient de souligner que l'Etat, considéré comme l'employeur de ses agents, peut être amené à assumer lui-même à l'égard des victimes la responsabilité financière des fautes de ses agents, commises dans l'exercice de leurs fonctions. Ce principe de droit civil (article 1384 alinéa 3 du Code civil) et social (article 18 de la loi sur le contrat de travail) est par exemple rappelé par l'article 47 de la loi sur la fonction de police.

Il ne s'agit néanmoins que de fautes légères et accidentelles : l'employeur n'est pas responsables des fautes intentionnelles (dol), lourdes ou encore légères mais habituelles dans le chef de leur auteur.

⁴⁶⁶ Observation générale n° 7 du Comité des droits de l'Homme, relative à l'article 7 du PIDCP, *op. cit.*, point 1 ; voir également l'Observation générale n° 20 du même Comité, *op. cit.*, point 14

En cas d'impécuniosité de l'auteur du dommage, ou lorsque celui-ci reste inconnu, la victime peut se tourner vers le « Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence »⁴⁶⁷.

Pour en bénéficier, la victime doit s'être constituée partie civile, ou avoir donné citation directe ou introduit une procédure devant le tribunal civil⁴⁶⁸.

Elle doit avoir subi « de graves atteintes au corps ou à la santé » résultant directement des faits constitutifs d'un acte intentionnel de violence commis en Belgique⁴⁶⁹.

Le montant de l'aide est plafonné à 2.500.000 FB (près de 62.000 Euros)⁴⁷⁰. Vu la gravité du dommage considéré comme indemnisable, ce montant risque le plus souvent de rester fort symbolique.

La victime doit, au moment où l'acte de violence est commis, être de nationalité belge ou avoir le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le Royaume⁴⁷¹. **Ceci exclut les victimes étrangères en situation irrégulière.** Cette condition nous paraît tout d'abord discriminatoire, de surcroît, elle contribue à fragiliser les droits fondamentaux de ces personnes, par exemple en les dissuadant de déposer plainte du chef de mauvais traitements.

Concluons en soulignant que « l'on observe, depuis plusieurs années, un mouvement tendant à revendiquer l'octroi d'un statut meilleur pour la victime, indépendamment de sa constitution de partie civile. »⁴⁷²

Afin de garantir une meilleure indemnisation des victimes d'actes de violence, il serait souhaitable que le Gouvernement soit invité à améliorer l'indemnisation actuellement prévue et étendre les conditions d'accès au Fond d'indemnisation, notamment à l'égard des ressortissants étrangers en situation irrégulière.

Enfin, toute victime d'une détention préventive contraire à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme a droit à réparation.⁴⁷³

La demande est adressée au ministre de la Justice ; un recours contre sa décision peut être formé auprès de la Commission constituée à cet effet.

La condition préalable d'octroi d'une indemnisation est relative à l'incidence du comportement de la personne détenue⁴⁷⁴ : pour avoir droit à une indemnisation pour détention préventive inopérante, la victime doit avoir subi une telle détention sans qu'elle n'ait été « provoquée par son propre comportement ».

La loi ne requiert pas que ce comportement ait été fautif.

⁴⁶⁷ loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales ou autres, *M.B.*, 6 août 1985

⁴⁶⁸ article 31 §1^{er}, 3.

⁴⁶⁹ article 31 §1^{er}, l'article 32 fixe les limites du préjudice qui peut être pris en considération (par exemple invalidité, dommage moral, souffrances, frais médicaux, diminution des revenus, frais de constitution de partie civile ...)

⁴⁷⁰ article 3 §2

⁴⁷¹ article 31 §1^{er}, 2.

⁴⁷² SNACKEN S. et MARTIN D., *Aide aux victimes et Justice pénale*, Anvers, éd. Kluwer rechtswetenschappen, 1991, p. 139, cité par BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., p. 215

⁴⁷³ loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante, *M.B.*, 10 avril 1973

⁴⁷⁴ article 28 §1^{er} : « Peut prétendre à une indemnité toute personne qui aura été détenue préventivement pendant plus de huit jours sans que cette détention ou son maintien ait été provoqué par son propre comportement. »

Un amendement tendant à ajouter ce qualificatif fut déposé à la Chambre lors des débats qui ont entouré l'élaboration de la loi ; le ministre de la Justice invoqua la nécessité de disposer d'un large pouvoir d'appréciation, et l'amendement fut repoussé au Sénat.

*« il nous paraît regrettable que l'inculpé qui ne collabore pas à l'enquête (parce qu'il entend faire usage de la liberté que le droit lui reconnaît de se taire, par exemple) puisse être ainsi pénalisé. De même, l'on comprendrait mal que la notion de comportement s'applique au fait infractionnel lui-même au point de heurter la chose jugée dans les cas où la personne détenue a été mise hors de cause par une décision d'une juridiction de jugement. »*⁴⁷⁵

Si des faits repris au dossier, qui ont motivé le mandat d'arrêt peuvent être retenus parce qu'ils sont relatifs au comportement de l'inculpé, c'est à la condition qu'ils ne soient pas contredits par la décision ultérieure de la juridiction répressive.

Ainsi, des indices de culpabilité qui ont motivé un mandat d'arrêt (ou la prolongation de la détention) et qui seraient considérés comme rentrant dans la notion de « propre comportement », contredits ultérieurement par une décision d'acquiescement, ne devraient pas être pris en considération lors de la décision d'octroi de l'indemnisation.

Pour sa part, la Commission de recours a considéré que, trop souvent, le ministre de la Justice a invoqué l'argument du propre comportement de la victime pour refuser une indemnisation.

⁴⁷⁵ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale, op. cit.*, pp. 592 et 593

ARTICLE 15

Tout Etat partie veille à ce que toute déclaration dont il est établi qu'elle a été obtenue par la torture ne puisse être invoquée comme un élément de preuve dans une procédure, si ce n'est contre la personne accusée de torture pour établir qu'une déclaration a été faite.

Introduction : Recommandations générales internationales

Le principe fondamental de l'irrecevabilité en justice de preuves obtenues sous l'emprise de torture ou mauvais traitements est également rappelé par le Comité des droits de l'Homme, qui le considère comme une garantie permettant un contrôle effectif de l'interdiction de tels traitements, prévue par la combinaison des articles 2 et 7 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette irrecevabilité devrait être consacrée par la loi.⁴⁷⁶

D'autre part, le principe directeur 16 des Principes directeurs applicables aux magistrats du parquet indique que lorsqu'ils « *reçoivent contre des suspects des preuves dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de penser qu'elles ont été obtenues par des méthodes illicites, qui constituent une grave violation des droits de la personne humaine et impliquent en particulier la torture ou un traitement ou châtimement cruel, inhumain ou dégradant, ou ayant entraîné d'autres violations graves des droits de l'Homme, ils refusent d'utiliser ces preuves contre toute personne autre que celles qui ont recouru à ces méthodes, ou informent le tribunal en conséquence, et prennent toute les mesures nécessaires pour les faire traduire en justice.* »

Enfin, le principe 21 de l' « Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement » indique que : « *1. Il est interdit d'abuser de la situation d'une personne détenue ou emprisonnée pour la contraindre à avouer, à s'incriminer de quelque autre façon ou à témoigner contre toute autre personne. 2. Aucune personne détenue ne sera soumise, pendant son interrogatoire, à des actes de violence, des menaces ou des méthodes d'interrogatoire de nature à compromettre sa capacité de décision ou de discernement.* ».

Le principe 27 précise que « *Le non-respect des présents principes dans l'obtention de preuves sera pris en compte pour déterminer si des preuves produites contre une personne détenue ou emprisonnée sont admissibles.* »^{477 478}

Nous nous permettons d'en déduire que, même si l'article 16 de la Convention contre la torture ne le prévoit pas expressément, son article 15 s'applique également en cas de traitements inhumains ou dégradants, et non uniquement de torture au sens de son article 1^{er}.

⁴⁷⁶ Observation générale n° 7 du Comité des droits de l'Homme, relative à l'article 7 du PIDCP, *op. cit.*, point 1 ; Observation générale n° 20 du même Comité, *op. cit.*, point 12 : « *Il importe, pour dissuader de commettre des violations de l'article 7 (PIDCP), que la loi interdise d'utiliser ou déclare irrecevables dans une procédure judiciaire des déclarations et aveux obtenus par la torture ou tout autre traitement interdit.* »

⁴⁷⁷ Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988

⁴⁷⁸ rappelons que lors de sa seconde visite périodique en Belgique, le CPT a recommandé, dans le cadre de la formation des agents des forces de l'ordre,, qu'elle doit rappeler que l'utilisation de mauvais traitements est « fondamentalement inefficace » pour obtenir des preuves fiables dans la répression de la criminalité : Rapport 1997 du CPT, *op. cit.*, § 17

Situation en Belgique

En théorie, le droit belge exclut la preuve irrégulière, bien qu'uniquement par interprétation jurisprudentielle ; il s'agit par exemple l'aveu obtenu suite à l'usage de la violence et notamment la torture ou des traitements inhumains ou dégradants.

Cette jurisprudence s'est fondée tant sur la Convention européenne des droits de l'Homme que les principes généraux du droit. « *En effet, la règle de la liberté absolue de la preuve aurait sinon amené le juge pénal à admettre n'importe quel mode de preuve et sans considération pour ses modalités d'administration.* »⁴⁷⁹

La Cour de Cassation considère donc comme illégale la preuve obtenue par un acte expressément interdit par la loi ou inconciliable avec les règles substantielles de la procédure pénale ou les principes généraux du droit, et plus particulièrement les droits de la défense.

On peut regretter que cette jurisprudence n'ait pas été confortée dans la législation, que ce soit lors de la réforme du Code d'instruction criminelle ou par la récente loi visant la mise en conformité du droit belge avec la Convention contre la torture.

Mais surtout, relevons que, dans la pratique, cette jurisprudence est fort délicate à appliquer aux mauvais traitements sources d'aveux.

L'exclusion de la preuve irrégulière est sans doute aisée à respecter lorsqu'il s'agit d'illégalités qui émergent à la lecture du dossier, par exemple une perquisition illégale, une écoute téléphonique non autorisée ...

Mais s'agissant de mauvais traitements infligés par des agents des forces de l'ordre, la victime aura à les prouver, ce qui, comme on l'a constaté plus haut à propos de l'article 13, s'avère en fait plus que difficile, notamment face aux déclarations contraires des agents mis en cause.

D'autre part, nous avons souligné, à propos de l'article 11, que la personne détenue par les forces de l'ordre ne bénéficie pas des garanties fondamentales recommandées notamment par le C.P.T.

Elle n'a en effet accès au médecin que lorsque son état de santé le requiert au point de risquer d'entraîner pour les forces de l'ordre une infraction de non assistance à personne en danger, et non à titre de prévention des traitements prohibés : comment l'inculpé pourra-t-il établir qu'il a été victime de mauvais traitements sans constat médical, surtout lorsqu'ils ne laissent pas de traces très longtemps après avoir été infligés ?

Enfin, nous rappellerons la problématique des personnes amenées dans les zones de détention des Palais de Justice, telle qu'évoquée sous l'article 11, dans la mesure où le traitement qui y est actuellement infligé compromet lourdement l'équilibre et la lucidité des personnes qui vont comparaître devant un magistrat instructeur ou devant une juridiction de jugement, et invalide donc les déclarations qui seront faites.

⁴⁷⁹ BOSLY H.-D. et VANDERMEERSCH D., *Droit de la procédure pénale*, op. cit., p. 744

Nous ne pouvons qu'en déduire qu'avec l'exclusion de la preuve irrégulière, la jurisprudence crée un principe qui, en pratique, ne constitue malheureusement pas une réponse à l'exigence formulée par l'article 15 de la Convention contre la torture. Celui-ci ne trouverait donc une effectivité que par exemple avec le respect des recommandations relatives aux droits des personnes détenues par les forces de l'ordre, entre autre l'accès au médecin, tandis qu'une obligation d'avertissement de la personne interrogée à propos de son droit au silence en accroîtrait l'efficacité ⁴⁸⁰.

Afin de permettre aux victimes de démontrer que des aveux ont été obtenus sous l'influence de mauvais traitements, et donc de parvenir effectivement à les écarter de poursuites à leur encontre, il serait souhaitable que le Gouvernement soit encore invité à garantir rapidement les droits minimaux des personnes détenues par les forces de l'ordre, et notamment l'accès au médecin.

⁴⁸⁰ Rappelons que l'article 14.3.g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit à toute personne accusée d'une infraction pénale le droit de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable, tandis que son article 14.2 lui garantit la présomption d'innocence, dont il résulte que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. L'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantit également la présomption d'innocence, tandis que son interprétation par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme garantit le « droit au silence ».

Ces deux garanties fondamentales sont reconnues par la jurisprudence belge à titre de principes généraux du droit et plus particulièrement des droits de la défense, même si elles ne sont pas explicitement consacrés par des normes nationales. Les aveux obtenus en violation du « droit au silence » sont nuls et doivent être écartés. On ne peut cependant que regretter que, tout comme l'article 14.3.g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le dispositif national n'impose pas aux autorités judiciaires l'obligation d'information préalable du « droit au silence ».

« *L'effectivité d'un droit n'est-elle pas, avant tout, tributaire de l'information qu'en a le justiciable ?* » Il n'est pas inutile de rappeler que l'inculpé n'aura accès à un avocat qu'à l'issue de son audition par le juge d'instruction, si celui-ci décide de décerner un mandat d'arrêt.

Par exemple, le nouvel article 47 bis du Code d'instruction criminelle fixe les règles à respecter pour le déroulement de toute audition, mais omet, parmi les avertissements préliminaires imposés, le droit de ne pas témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable.

Néanmoins, une telle obligation aurait certainement contribué à ce que les agents des forces de l'ordre qui procèdent aux auditions ne perdent pour leur part pas de vue que des aveux obtenus à l'aide de mauvais traitements violent, entre autre, le droit au silence de l'inculpé.

CONCLUSION : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES ONG

Au fil du présent rapport alternatif, nous avons relevé à l'attention du Comité contre la torture plusieurs situations, à propos desquelles il serait souhaitable que le Gouvernement belge soit instamment invité à remédier d'urgence, en accordant la plus haute priorité aux orientations qui ont été dégagées.

On les résumera ici comme suit :

Introduction : publicité et effectivité du droit international des droits de l'Homme en Belgique

- assurer la connaissance et le respect des Pactes/Conventions onusiens et leur processus de suivi, par une large publicité des Rapports gouvernementaux et Observations finales des Comités de surveillance, notamment auprès des parlementaires belges ;
- accorder un réel suivi aux recommandations du CPT, en apportant une amélioration globale et non simplement ponctuelle aux problèmes dénoncés, notamment par la réalisation des projets annoncés.

Article 3

- mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de résorber l'arriéré important accumulé au fil des années par le CGRA dans l'examen des dossiers des demandeurs d'asile ;
- insérer dans l'arrêté royal en projet formalisant la procédure devant le CGRA, une disposition traitant de la motivation des refus ;
- favoriser une interprétation plus large de la Convention de Genève afin de permettre de l'appliquer à des formes de persécution n'émanant pas directement des autorités étatiques ;
- adopter les mesures adéquates afin de prévoir les droits économiques et sociaux des personnes protégées temporairement et examiner les demandes d'asile de ces dernières avec la célérité requise ;
- entamer un processus de codification de la protection subsidiaire qui fasse explicitement référence à l'article 3 de la présente Convention et qui circonscrive la protection subsidiaire aux cas exceptionnels afin de préserver le rôle majeur de la Convention de Genève en la matière ;
- mettre en place une procédure de régularisation fixée selon des critères précis et définis légalement afin d'apporter une réponse structurelle à la présence massive de clandestins en Belgique ;

- consacrer expressément l'article 3 de la Convention contre la torture dans la loi belge, et d'entourer cette consécration de garanties d'effectivité, notamment par un « *follow up* » des personnes expulsées dans le pays dans lequel elles ont été renvoyées et par la garantie de l'admissibilité des demandeurs déboutés dans le pays vers lequel ils sont refoulés ;
- interdire toute mesure de renvoi ou d'expulsion à l'égard d'étrangers établis sur le territoire et y disposant de la majorité de leur attaches familiales, sociales ou culturelles ;
- prévoir un statut plus protecteur pour les personnes victimes de la traite des être humains et de la prostitution, notamment en étendant les possibilités de séjour sur le territoire belge pour ces victimes et en interdisant de les expulser tant que le risque concernant leur sécurité subsiste ;
- interdire toute expulsion de mineurs non accompagnés sans s'être préalablement assuré que la décision de rapatriement corresponde à l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- assurer un suivi, au pays d'accueil, des mineurs rapatriés pouvant, le cas échéant, déboucher sur un retour possible en Belgique, en cas de risques de torture ou de mauvais traitement auxquels devrait faire face le mineur rapatrié.

Article 5

- adopter la loi interprétative de la loi dite « de compétence universelle » et réviser la loi modificative de cette même loi votée récemment afin de garantir l'examen judiciaire de toute plainte déposée en Belgique.

Article 10

- À propos de la formation, initiale et continuée, des agents des forces de l'ordre :
 - dans le cadre de l'actuelle réforme des polices, stimuler la poursuite approfondie des audits relatifs à la formation, par les organes de contrôle interne et externe des services de police, ainsi que mettre en œuvre les recommandations qu'ils ont déjà exprimées ;
 - permettre aux ONG de participer à la formation des agents des forces de l'ordre aux droits fondamentaux de la personne humaine.
- À propos de la formation du personnel des établissements pénitentiaires :
 - assurer une formation complémentaire d'une politique d'ensemble de gestion du personnel ;
 - renforcer les critères de sélection pour le recrutement et l'évaluation des épreuves ;
 - garantir un encadrement professionnel plus soutenant ;

- favoriser l'adoption d'attitudes professionnelles en adéquation avec les normes pénitentiaires internationales.
- A propos de la formation du personnel des centres fermés :
 - organiser une formation indépendante portant sur le respect des Droits de l'Homme et la prévention de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'attention de l'ensemble du personnel intervenant au sein des centres de détention pour étrangers, formation qui insisterait sur la possibilité de résister à un ordre hiérarchique illégal conformément à l'article 2 de la Convention. ;
- A propos du personnel chargé de l'éloignement :
 - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher une personne civile d'intervenir dans une procédure d'éloignement, quelle qu'elle soit ;
 - organiser une formation indépendante portant sur le respect des Droits de l'Homme et la prévention de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'attention de l'ensemble du personnel mettant en œuvre les mesures d'éloignement du territoire, formation qui insisterait sur la possibilité de résister à un ordre hiérarchique illégal conformément à l'article 2 de la Convention.
- A propos du personnel accompagnant la détention des mineurs d'âge
 - renforcer sensiblement la formation de l'ensemble du personnel intervenant dans la détention des mineurs, cette formation devant être continue et porter sur les normes internationales relatives aux droits de l'enfant et sur la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants en particulier.

Article 11

- A propos des forces de l'ordre :
 - conformément aux recommandations du CPT, garantir légalement aux personnes en détention administrative ou judiciaire, par exemple dans le cadre de l'actuelle réforme des polices :
 - le droit d'accès à un avocat ;
 - le droit d'accès à un médecin ;
 - le droit d'avertir une personne de confiance de la détention ;
 - le droit à l'information relative aux droits des personnes détenues par les forces de l'ordre ;
 - organiser la tenue d'un registre de détention unique et complet ;
 - finaliser un code de conduite des interrogatoires ;
 - mettre en place et généraliser l'enregistrement électronique des interrogatoires ;
 - prendre les normes légales et réglementaires nécessaires, relatives tant à l'infrastructure des locaux de détention qu'aux conditions matérielles de la détention.

- prendre toutes les mesures nécessaires afin tant de prévenir, - par le biais des formations et rappels à l'ordre formels de la part des Ministres compétents - , que de faire sanctionner, - au niveaux disciplinaire et judiciaire - :
 - l'usage illégitime de la force ;
 - les abus dans l'exercice des fouilles à corps et judiciaires.
- garantir l'effectivité de la liberté de manifester, notamment par l'interdiction de mauvais traitements et le respect de la vie privée à l'occasion de son exercice ; à cette fin :
 - sanctionner les actes illégaux commis par les forces de l'ordre lors des manifestations, notamment en assurant une issue rapide aux plaintes déposées ;
 - éviter les déploiements excessifs des forces de l'ordre durant les manifestations, déploiements qui contribuent à alimenter un climat tendu, et qui sont souvent perçus tels une provocation ;
 - circonscrire légalement le recueil d'informations, et à cette fin adopter l'arrêté royal prévu par l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police ;
 - prendre les mesures nécessaires à la destruction immédiate de ces informations une fois l'événement terminé ;
 - limiter toute mesure privative de liberté aux cas extrêmes de violences caractérisées, et encadrer ce type de mesure de garanties, notamment en termes d'accès à l'avocat et au médecin.
- assurer une surveillance systématique des forces de l'ordre, et non uniquement à la suite de plaintes et dénonciations ;
- permettre d'assurer la surveillance des institutions privées ou semi-privées exerçant des missions de police ;
- remettre la protection des droits fondamentaux de la personne humaine au centre de l'application du régime disciplinaire ;
- garantir l'effectivité et l'objectivité des enquêtes menées par les différentes autorités de contrôle, notamment par l'indépendance rigoureuse de ces organes.
- A propos des établissements pénitentiaires :
 - éliminer la surpopulation carcérale en accordant un meilleur suivi des mesures envisagées, notamment la sensibilisation des magistrats, les peines alternatives et la libération anticipée etc., qui doivent primer la politique de construction de nouveaux établissements ;
 - réévaluer la procédure d'attribution des libérations conditionnelles, en résorber les retards, - générés notamment par l'imposition de conditions non prévues par la loi - , et fixer un délai maximal à l'examen des demandes ;
 - pallier l'absence actuelle de procédure disciplinaire et droit de plainte/recours conforme aux droits reconnus aux personnes détenues, notamment en veillant à la poursuite des travaux parlementaires et à l'adoption du « projet Dupont » ; dans l'intervalle, veiller au respect automatique de la jurisprudence du Conseil d'Etat, par l'Administration pénitentiaire lorsqu'elle prononce une sanction disciplinaire à

l'encontre d'une personne détenue, et donc notamment garantir les droits de la défense de la personne visée ainsi qu'une correcte motivation de la décision ;

- attacher le service de santé pénitentiaire au Ministère de la Santé, et veiller dans cet esprit à la poursuite des travaux parlementaires et à l'adoption du « projet Dupont » ;
- élaborer une définition précise de la population carcérale destinée aux annexes psychiatriques, accroître les moyens donnés à la cellule « soins psychiatriques » et assurer la publicité de ses projets ;
- réorganiser tant les annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires que les établissements de défense sociale, et notamment le nombre de places disponibles et le recrutement de psychiatres en nombre suffisant, et mettre ainsi fin au maintien des personnes en attente de transfert vers les établissements de défense sociale au sein desdites annexes.
- pallier les carences en matière de surveillance des établissements pénitentiaires, et clarifier le rôle dévolu aux ONG à ce propos, notamment leur « droit de visite » desdits établissements.
- prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la poursuite des travaux parlementaires et l'adoption de la « loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus », dite « projet Dupont ».
- A propos des établissements de défense sociale :
 - remédier à la carence de soins des personnes internées qui y prévaut, notamment en assurant le recrutement d'un personnel qualifié et en nombre suffisant.
- À propos des zones de détention des Palais de Justice :
 - les réaménager et prendre les normes légales et réglementaires relatives aux conditions de détention en leur sein, afin notamment d'en organiser le régime de détention.
- A propos des centres de détention pour étrangers :
 - fermer le centre de transit 127 ;
 - réglementer la détention au sein du centre INADS afin de le mettre en conformité avec les principaux textes internationaux protégeant les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ;
 - limiter la durée de détention en centres fermés au strict minimum nécessaire, sans possibilité de la prolonger en cas d'échec d'une mesure d'éloignement ;
 - préciser davantage le régime disciplinaire applicable au sein des centres fermés afin de circonscrire rigoureusement les hypothèses dans lesquelles une mesure d'ordre peut être ordonnée ;

- limiter la mesure d'isolement aux comportements particulièrement graves et répétés aux atteintes aux personnes et la limiter à une durée de 48 heures ;
 - supprimer la possibilité de sanctionner le détenu en limitant l'exercice de certains droits nécessaires à la conservation d'un minimum de dignité et de vie privée ;
 - élargir systématiquement les régimes d'avantages libéraux et actuellement mis en œuvre discrétionnairement par le personnel des centres fermés ;
 - supprimer la possibilité de transférer disciplinairement ou après une tentative d'éloignement les résidents de centre à centre ;
 - garantir l'indépendance des personnes délivrant des soins médicaux au sein des centres fermés et favoriser l'accès à des soins externes dès que l'état de santé de la personne détenue l'exige ;
 - revoir le statut du personnel social intervenant au sein des centres fermés afin de prévoir son indépendance par rapport aux politiques migratoires menées par le ministère de l'Intérieur ;
 - revoir le régime présidant à la détention d'étrangers en centres fermés afin de solidement garantir le respect de libertés fondamentales, notamment celles relatives au respect de la vie privée ;
 - mettre en oeuvre toutes les mesures nécessaires à l'abandon progressif de la détention d'étrangers en centres fermés et ce, afin d'humaniser la politique migratoire prévalant actuellement en Belgique ;
 - limiter, voire supprimer, la détention des demandeurs d'asile en centres fermés par le respect des standards fixés par le H.C.R.
- A propos des mesures d'éloignement du territoire :
- revoir le *modus operandi* des procédures d'expulsions afin qu'en aucun cas celles-ci ne puissent susciter des violences psychologiques et physiques actuellement récurrentes, et ce, par l'adoption de mesures tant en amont qu'en aval de ces procédures ;
 - suspendre toute mesure d'éloignement forcé en attendant cette réforme.
- A propos des mineurs non accompagnés :
- indiquer le statut et la procédure spécifique aux mineurs étrangers non accompagnés au sein d'un texte légal et public ;
 - prévoir la délivrance systématique d'un titre de séjour dont la durée est suffisamment longue afin de sécuriser la situation du mineur et déterminer quelle serait la solution durable la plus adaptée en n'ayant en compte que l'intérêt supérieur du mineur conformément à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
 - définir un statut spécifique pour les mineurs non accompagnés victimes de la traite des êtres humains ;

- cesser de pratiquer le test osseux en vue de vérifier l'âge du mineur ;
 - mettre fin à la détention des mineurs non accompagnés au sein des centres fermés pour étrangers ;
 - mettre fin à la détention des familles au sein des centres fermés pour étrangers et prévoir pour ces personnes un accueil spécifique.
 - prévoir un budget conséquent et nécessaire à la mise en place effective du service de tutelle des mineurs non accompagnés.
- A propos de la protection de la jeunesse :

Le Gouvernement de la Communauté française devrait :

- s'imposer un moratoire sur la création de toute place en régime fermé dans l'attente d'une étude scientifique sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de la délinquance juvénile ;
- prévoir les mesures nécessaires à la sanction systématique de tout comportement inacceptable dont se rendrait coupable le personnel travaillant au sein des IPPJ ;
- prendre toute mesure nécessaire afin de garantir l'indépendance des intervenants thérapeutiques au sein des IPPJ ;
- revoir le déroulement des visites des jeunes détenus en régime fermé afin de préserver leur intimité et vie privée ;
- limiter rigoureusement l'isolement des mineurs privés de liberté à des cas d'une gravité exceptionnelle et diminuer fortement la durée d'une telle mesure en vue de son abandon progressif ;
- évaluer globalement et qualitativement le fonctionnement du régime et des méthodologies présidant à la détention en régime fermé d'IPPJ, à l'aune des objectifs poursuivis et des résultats obtenus, notamment en terme de récidive.

Le Gouvernement fédéral devrait :

- mettre fin à la détention au sein du centre fédéral d'Everberg et réfléchir sérieusement aux alternatives à promouvoir en vue d'éviter autant que faire ce peut le recours à l'enferment conformément aux engagements internationaux ratifiés par la Belgique ;
- supprimer la mesure de dessaisissement conformément aux recommandations du Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant ;
- prendre l'ensemble des mesures nécessaires aux fins de garantir que la prise en charge psychiatrique des mineurs réponde à leurs besoins spécifiques et évaluer le travail réalisé dans ce cadre ;
- privilégier les services psychiatriques ambulatoire davantage respectueux des libertés individuelles des mineurs.

Article 12

- prendre, par l'intermédiaire du Ministre de la Justice et par exemple dans la foulée de la loi de mise en conformité du droit belge avec la Convention contre la torture, une directive de politique criminelle accordant priorité à la sanction des traitements maintenant pénalement sanctionnés, permettant ainsi également d'éviter le classement sans suite, sur base de l'opportunité des poursuites, de dossiers relatifs audits mauvais traitements.
- À propos plus particulièrement des forces de l'ordre :
 - renforcer l'effectivité des enquêtes, disciplinaires et judiciaires, à charge d'agents des forces de l'ordre, en assurant la systématisation du contrôle de l'usage de la contrainte et le fait que toute plainte ou dénonciation soit examinée, avec impartialité et dans un délai raisonnable, par un organe externe de contrôle des services de police :
 - éviter le sentiment d'impunité ressenti par les victimes, par la transparence du suivi de l'enquête disciplinaire, et principalement le fait qu'une sanction a été prise ou non.

Article 13

- permettre que les associations qui se sont donné pour mandat la défense des droits humains puissent ester en justice, sur base du droit au « recours d'intérêt collectif », en cas de traitements prohibés notamment par la Convention contre la torture, et ceci par exemple dans la foulée de la loi de mise en conformité du droit belge avec ladite Convention ;
- A propos plus particulièrement des forces de l'ordre :
 - instituer au sein des corps de police des enquêteurs spécialisés, formés à traiter les plaintes relatives aux traitements prohibés, et interlocuteurs privilégiés du parquet à leur propos ;
 - garantir à toute victime étrangère de traitements prohibés, qui serait en situation illégale ou irrégulière, qu'elle ne sera pas arrêtée pour ce dernier motif à l'occasion du dépôt de sa plainte ou de son audition, notamment par le Service d'enquête P. De plus, si les faits le nécessitent, la victime devrait être assurée de recevoir un statut de séjour pendant toute la durée de la procédure.
- A propos plus particulièrement des établissements pénitentiaires :
 - mettre fin à l'absence de droit de plainte pour les personnes détenues, notamment en veillant à la poursuite des travaux parlementaires et au vote relatifs au « projet Dupont » ;

- A propos de l'absence d'effet suspensif aux recours introduits par une personne étrangère :
 - prendre les mesures nécessaires à l'exécution pleine et entière de l'arrêt prononcé à l'égard de la Belgique le 5 février 2002 par la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment en reconnaissant un effet suspensif à tout recours en suspension et en aménageant des procédures effectives permettant à l'étranger détenu de valablement soumettre la validité de sa détention auprès d'une juridiction, et ce, avant toute procédure d'éloignement.

- A propos de la détention en centres fermés pour étrangers :
 - revoir le système mis en place et relatif à la commission d'examen des plaintes individuelles de la part d'étrangers détenus en centres fermés, et ce, conformément aux prescrits de l'article 13 de la Convention contre la torture, notamment en prévoyant un effet suspensif de la mesure d'éloignement en vue d'éviter que celle-ci ne puisse constituer une source d'intimidation à l'égard de la personne détenue.

Article 14

- améliorer l'indemnisation actuellement prévue pour les victimes d'actes intentionnels de violence, et en étendre les conditions d'accès au Fond d'indemnisation, notamment à l'égard de personnes étrangères en situation irrégulière.

Article 15

- garantir les droits minimaux des personnes détenues par les forces de l'ordre, et notamment l'accès au médecin, afin de permettre aux éventuelles victimes de démontrer que des aveux ont été obtenus sous l'influence de mauvais traitements, et donc parvenir effectivement à les écarter de poursuites à leur encontre.

LISTE DES TEXTES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE HUMAINE EN VIGUEUR EN BELGIQUE

1° Nations Unies

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, approuvé par la loi belge du 15 mai 1981 (M.B. 6 juillet 1983) ;
- Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, approuvé par la loi belge du 16 mars 1994 (M.B. 23 juin 1994) ;
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, approuvé par la loi belge du 15 mai 1983 (M.B. 6 juillet 1983) ;
- Convention sur les droits politiques de la femme du 31 mars 1953, approuvée par la loi belge du 19 mars 1964 (M.B. 2 septembre 1964) ;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, approuvée par la loi belge du 9 juillet 1975 ;
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 ;
- Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, approuvées par décrets des Conseils des Communautés et la loi du 25 novembre 1991 (M.B. 17 janvier 1992) ;
- Convention contre la torture et peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, approuvée par la loi belge du 9 juin 1999 (M.B. 28 octobre 1999) ;

2° Conseil de l'Europe

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi belge du 13 mai 1955 (M.B. 19 août 1955 et 29 juin 1961) ;
- Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952, approuvé par la loi belge du 13 mai 1955 (M.B. 19 août 1955)
- Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention du 16 septembre 1963, approuvé par la loi belge du 24 janvier 1970 (M.B. 3 octobre 1970) ;
- Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort du 28 avril 1983, approuvé par la loi belge (M.B. 11 août 1995)
- Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, approuvée par la loi belge du 17 juin 1991 (M.B. 30 décembre 1993) ;
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 26 novembre 1987 ;

BIBLIOGRAPHIE

1° Documentation générale

- « Les normes du CPT, Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond », Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf/E (2002) 1 ;
- « Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 14 au 23 novembre 1993 », rendu public le 14 octobre 1994, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (94) 15 ;
- « Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août au 12 septembre 1997 », rendu public le 18 juin 1998, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (98) 11 ;
- « Rapport intérimaire du Gouvernement de la Belgique en réponse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997 », rendu public le 31 mars 1999, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (99) 6 ;
- 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 25 novembre au 7 décembre 2001 », rendu public le 17 octobre 2002, Strasbourg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (2002) 25 ;
- « Droit de la procédure pénale », Henri-D. BOSLY et Damien VANDERMEERSCH, Brugge, éditions La Charte, 1999 ;

2° Documentation relative aux forces de l'ordre

- « Rapport d'activités 2000 du Comité permanent de contrôle des services de police », Chambre des représentants de Belgique, DOC 50 1360/001 ;
- « Rapport annuel 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police » ;
- Comité P : « Rapport sur une première évaluation intermédiaire des plaintes et dénonciations (du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} août 2002) » ;
- Comité P : « Annexe au rapport n° 35.377/02 dans le cadre du dossier 9380/1997 : Visites des cellules de passage (amigos) dans des corps de police du pays en 2002, résumé succinct ;
- « La loi sur la fonction de police », Gil L. BOURDOUX et Christian DE VALKENEER, Bruxelles, éditions Larcier, 1993 ;
- « La réforme des services de police ; commentaire de la loi du 7 décembre 1998 », Gil L. BOURDOUX et Christian De Valkeneer, Bruxelles, éditions Larcier, 2001

3° Documentation relative aux établissements pénitentiaires et de défense sociale

- « Rapport 2002 de la section belge de l'Observatoire International des Prisons », années 2000 et 2001, et Rapport 2000, années 1998 et 1999, OIP, chaussée d'Alseberg n° 303 à 1190 Bruxelles (Belgique) ;
- « Le Guide du Prisonnier », sous la direction de Patrick Charlier, Philippe Mary, Marc Nève et Pierre Reynaert, Bruxelles, 2002, éditions Labor ;

LISTE ALPHABETIQUE DES ABREVIATIONS

- Cass. : Cour de Cassation ;
- C.E.D.H. : Convention européenne des droits de l'Homme ;
- C.G.R.A. : Commissariat général aux réfugiés et apatrides ;
- C.L.C. : Commission de la libération conditionnelle ;
- Comité P : Comité permanent de contrôle des services de police ;
- Convention contre la torture : Convention contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- C.P.T. : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- Cour eur. D.H. : Cour européenne des droits de l'Homme ;

- E.D.S. : Etablissement de Défense Sociale ;

- F.I.D.H. : Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme ;

- I.P.P.J. : Institution Publique de Protection de la Jeunesse ;

- J.L.M.B. : Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles ;
- J.T. : Journal des Tribunaux ;

- L.C. : libération conditionnelle ;
- L.D.H. : Ligue des droits de l'Homme (Belgique francophone) ;

- M.B. : Moniteur belge ;
- M.R.A.X. : Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ;

- O.E. : Office des étrangers ;
- O.I.P. : Section belge de l'Observatoire international des prisons ;

- P.I.D.C.P. : Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

- R.C.J.B. : Revue critique de jurisprudence belge ;
- Rev. dr. pén. crim. : Revue de droit pénal et criminologie ;
- Rev. trim. D.H. : Revue trimestrielle des droits de l'Homme ;

- Service d'enquêtes P : Service d'enquêtes des services de police du Comité P
- S.C.I. : Service des cas individuels ;
- S.P.S. : Service psycho-social ;

ANNEXE

1° Etablissements Pénitentiaires et de Défense Sociale

- Rapport 2002 de la Section belge de l'Observatoire International des Prisons, relatif aux années 2000 et 2001 ;

Remerciements

Les associations signataires du présent rapport alternatif tiennent à remercier chaleureusement pour leur précieuse collaboration les personnes suivantes :

Virginie Adloff,

Anaïs Armand,

Juliette Beghin,

Jean Louis Berwart,

Virgine Breyne,

Patrick Charlier,

Caroline Deleu,

Olivier de Schutter,

Fany Filosof,

Christine Flamand,

Tido Gayibor,

Marianne Gratia,

Nicole Mayer,

Pierre Reynaert,

David Straet,

Christelle Triffaux,

Benoît van der Meerschen,

Véronique van der Plancke,

Magali Wyngaerden.

La coordination de ce rapport alternatif a été assurée par Francine Schiettecatte et Julien Pieret.