



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 17 juin 2009

CommDH(2009)14
Version originale

RAPPORT

DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, THOMAS HAMMARBERG

**faisant suite à sa visite en Belgique
15-19 décembre 2008**

à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire

Résumé.....	3
Introduction.....	4
I. Système national de protection des droits de l'homme.....	5
1. Adhésion aux conventions européennes et internationales de droits de l'homme	5
2. La constitution et le système judiciaire belge.....	6
3. Structures nationales des droits de l'homme et coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme.....	7
4. La police	8
a. Police et droits de l'homme.....	8
b. La protection des droits des personnes arrêtées au cours des interrogatoires de police	9
II. Le système pénitentiaire.....	10
1. La surpopulation carcérale	10
2. La vétusté de certains établissements.....	12
3. Les conditions de santé dans les établissements pénitentiaires	12
4. La protection des droits des détenus	13
5. Le personnel pénitentiaire	14
6. Les mesures prises par les autorités pour améliorer la situation des prisons	14
III. Immigration et asile.....	15
1. Droit d'asile.....	15
2. Privation de liberté des migrants et conditions de détention.....	16
a. Maintien à la disposition du gouvernement des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers ...	16
b. Conditions matérielles de détention.....	18
c. Isolement, régime différencié et procédure de plaintes	19
d. Accès à la traduction, l'information et l'aide juridique	20
3. Recours effectif contre la mesure de détention ou d'éloignement.....	21
4. Structures ouvertes pour les familles avec enfant(s) et les mineurs séparés.....	22
5. Régularisation	23
IV. Mesures contre la discrimination, le racisme et la violence à l'égard des femmes.....	24
1. Cadre législatif et organismes chargés de l'égalité.....	24
2. Discrimination fondée sur le sexe et violence faite aux femmes	25
3. Discrimination fondée sur la langue	27
V. Protection des droits des enfants.....	29
1. Justice juvénile	29
a. Comportements antisociaux	29
b. Enfermement.....	30
c. Dessaisissement.....	31
2. Châtiments corporels	32
VI. Mesures de lutte contre le terrorisme.....	32
VII. Recommandations	34
ANNEXE I : Liste des autorités et des organisations rencontrées ou consultées lors de la visite.....	37
et des lieux visités.....	37
ANNEXE II : Commentaires de la Belgique au Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg.....	39

Résumé

Le Commissaire Thomas Hammarberg et sa délégation se sont rendus en Belgique du 15 au 19 décembre 2008. Au cours de cette visite, le Commissaire s'est entretenu avec des autorités fédérales, régionales et communautaires, des parlementaires, des hauts magistrats, des structures indépendantes de droits de l'homme et des représentants de la société civile. Plusieurs institutions ont également été visitées.

I. Système national de protection des droits de l'homme. Les droits de l'homme sont garantis par la Constitution et la Belgique a ratifié un grand nombre de traités relatifs aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. Néanmoins, la protection des droits de l'homme pourrait être renforcée notamment par la ratification du Protocole n° 12 à la CEDH et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Des efforts ont été entrepris pour améliorer le fonctionnement du système judiciaire mais des procédures trop longues perdurent. La Belgique a un grand nombre de mécanismes de plaintes et de structures de droits de l'homme. Le Commissaire note qu'un plan d'action national sur les droits de l'homme pourrait également être adopté et que le mécanisme de contrôle des activités de police pourrait être rendu encore plus indépendant et transparent. Le Commissaire considère que les droits fondamentaux devraient être garantis dès le placement en garde à vue.

II. Système pénitentiaire. Le Commissaire a pu constater une surpopulation inadmissible et des conditions de détention inhumaines dans un certain nombre de prisons. Il salue l'adoption récente d'un programme ambitieux de construction et de rénovation. Il appelle cependant les autorités à immédiatement améliorer les conditions d'hygiène, à remédier à la promiscuité et au manque de sécurité ainsi qu'à fermer les cellules impropres à la détention. Des mesures alternatives à la détention doivent être développées afin de diminuer cette surpopulation. Les prévenus, détenus et personnes atteintes de troubles psychiatriques doivent être détenus séparément. Le Commissaire invite à la mise en place d'un mécanisme efficace et indépendant pour traiter les plaintes des prisonniers.

III. Asile. La procédure d'asile a récemment été améliorée et ses délais de traitement accélérés. Le Commissaire considère qu'elle devrait être rendue plus transparente et les informations à son égard plus accessibles. Il appelle à la fin de la détention systématique de certaines catégories de demandeurs d'asile ainsi que du traitement spécifique des demandes d'asile faites à la frontière.

IV. Détention des migrants. Les conditions de vie et l'accès aux soins doivent être améliorés dans les centres fermés notamment dans les centres INAD et 127. Le Commissaire considère qu'une aide juridique de première ligne doit être mise en place pour conseiller et informer de leurs droits les migrants détenus dans ces centres. Il appelle à revoir la pratique des régimes différenciés dans les centres fermés. Le délai pour faire appel de la décision d'éloignement doit être accru à au moins cinq jours. Le Commissaire salue la nouvelle politique consistant à ne plus détenir la plupart des familles irrégulières et considère le nouveau système d'hébergement comme une amélioration substantielle. Il regrette cependant que dans certains cas des enfants avec leurs parents continuent à être détenus et appelle à ce qu'une solution soit également trouvée pour ces cas. Les engagements pris quant à la mise en place d'une procédure de régularisation de certains migrants irréguliers devraient être clarifiés.

V. Mesures contre la discrimination, le racisme et la violence à l'égard des femmes. La Belgique a récemment adopté plusieurs lois et mesures importantes dans ces domaines. Des efforts doivent être poursuivis pour atteindre une égalité effective entre les femmes et les hommes. Le Commissaire appelle à l'élargissement du plan d'action sur les violences dans la famille à toutes les formes de violence contre les femmes ainsi qu'à un renforcement du soutien aux victimes. Il note que de nombreux cas de discriminations potentielles fondées sur la langue ont été rapportés notamment dans les régions de Flandres et de Bruxelles-capitale. En conséquence, il recommande l'établissement d'un mécanisme efficace et impartial pour traiter les plaintes fondées sur la langue au regard de la législation anti-discrimination. Une sensibilisation à cette législation devrait être offerte aux fonctionnaires et élus.

VI. Mineurs. Le système de justice juvénile en Belgique demeure relativement protecteur bien que des préoccupations existent notamment en matière de détention des mineurs. De nouvelles institutions fermées pour mineurs doivent ouvrir prochainement et certaines seront fort éloignées de toute zone urbaine. Le

Commissaire invite à ce que des moyens supplémentaires soient également alloués pour assurer l'efficacité des mesures alternatives à la détention des mineurs. Il appelle à mettre fin à la détention des mineurs avec des adultes en cas de dessaisissement ainsi qu'à revoir cette procédure. Une loi interdisant explicitement les châtiments corporels et des mesures pour promouvoir l'éducation sans violence devraient être adoptées.

VII. Anti-terrorisme. Les infractions relatives au terrorisme ainsi que les mesures spéciales d'enquête doivent être mieux définies. Le Commissaire appelle à une utilisation appropriée et proportionnée des mesures anti-terroristes telles que les restrictions aux droits de la défense ou à la protection des données personnelles.

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite officielle en Belgique du 15 au 19 décembre 2008¹ suite à l'invitation du Premier Ministre, Yves Leterme. Cette visite était la dernière dans une série de missions régulières du Commissaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer la mise en œuvre effective des droits de l'homme².
2. Au cours de cette visite, le Commissaire s'est entretenu avec le Vice-premier ministre et Ministre de la justice et des réformes institutionnelles, M. Jo Vandeurzen, le Ministre des affaires étrangères, M. Karel De Gucht, la Ministre de la politique de migration et d'asile, Mme Annemie Turtelboom. Les rendez-vous avec le Premier Ministre, Yves Leterme, le Vice-premier ministre et Ministre de l'Intérieur, M. Patrick Dewael et la Vice-première ministre et Ministre de l'emploi et de l'égalité des chances, Mme Joëlle Milquet n'ont pu avoir lieu en raison des difficultés politiques au sein du Gouvernement fédéral survenues durant la visite.
3. Au niveau régional et communautaire, le Commissaire a rencontré les Ministres-Présidents de la Région flamande, de la Communauté germanophone et de la Région Bruxelles-capitale, le Ministre flamand de la culture, de la jeunesse, des sports et des affaires bruxelloises, le Ministre flamand de l'administration intérieure, de l'urbanisation, de l'habitat et de l'intégration, la Ministre flamande de la mobilité, de l'économie sociale et de l'égalité des chances, la Ministre de l'Enfance, de l'aide à la jeunesse et de la santé de la Communauté française ainsi que le Ministre wallon des affaires intérieures et de la fonction publique. Il a également rencontré des membres du Sénat et de la Chambre des représentants, les Présidents de la Cour constitutionnelle, des représentants des ordres des avocats ainsi que des membres de la société civile³. Il s'est aussi entretenu avec les Médiateurs fédéraux, les Directeurs du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Directeur de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, des membres du Comité permanent de contrôle des services de police ainsi que la Commissaire flamande pour les droits de l'enfant et le Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française. Il a aussi rencontré la Présidente de la Commission nationale pour les droits de l'enfant.
4. Le Commissaire a visité les maisons d'arrêt de Forest et d'Anvers, le centre fermé de Merksplas ainsi que deux établissements d'accueil pour victimes de violences domestiques à Bruxelles. Son équipe a également visité les centres fermés pour étrangers « 127 » et « 127 bis », le Centre fermé pour le placement provisoire de mineurs d'Everberg ainsi que les maisons d'accueil pour familles en cours de rapatriement situées à Zulte.
5. Le Commissaire tient à exprimer sa reconnaissance aux autorités fédérales, régionales et communautaires belges pour leur coopération et le dialogue constructif établi avec elles. Il souhaite tout particulièrement remercier le Ministère des affaires étrangères ainsi que la Représentation permanente de la Belgique à Strasbourg pour l'aide précieuse apportée dans l'organisation et le bon déroulement de

¹ Lors de cette visite, le Commissaire était accompagné de MM. Lauri Sivonen, Julien Attuil-Kayser et Mlle Delphine Freymann, conseillers.

² Voir le mandat du Commissaire – Article 3 (e), Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

³ Voir la liste en Annexe I.

cette visite. Il tient également à remercier toutes les personnes rencontrées pour leur disponibilité, leur ouverture d'esprit et leur approche constructive.

6. La structure institutionnelle belge répartit les pouvoirs entre les autorités fédérales, régionales, communautaires et locales rendant parfois difficile la détermination de l'autorité responsable sur un sujet donné. Il est également fréquent que plusieurs autorités soient compétentes à des niveaux différents sur un point précis. Ainsi la ratification de Conventions en matière de droits de l'homme nécessite souvent l'assentiment des Parlements fédéraux, régionaux et communautaires. Cette répartition des pouvoirs ne doit pas engendrer un vide dans la protection ou la défense des droits de l'homme. Le rapport insiste donc sur la responsabilité partagée entre les différentes autorités dans la mise en œuvre de ses recommandations. La société civile belge participe à la protection des droits de l'homme et contribue régulièrement aux débats d'idées. Le Commissaire a pu apprécier le rôle moteur que jouaient certaines associations et la coordination exemplaire qui rassemble un grand nombre d'ONG sur des sujets tels que les droits des migrants, des femmes ou des enfants.
7. Le présent rapport vise à identifier les moyens d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme en Belgique. Ce rapport est établi sur la base des informations recueillies notamment auprès de la société civile pendant la visite ainsi que des notes, rapports et statistiques fournis par les autorités belges pendant et après cette visite. Il se réfère naturellement aux rapports pertinents des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Ce premier rapport d'évaluation du Commissaire ne prétend pas fournir une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme dans le pays et se limite à aborder certains aspects que le Commissaire juge prioritaires pour l'amélioration de la protection des droits de l'homme. Le Commissaire entend fonder les bases d'un dialogue et d'une coopération avec les autorités belges et la société civile sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport, dans le but d'améliorer toujours plus avant la protection des droits de l'homme en Belgique.

I. Système national de protection des droits de l'homme

1. Adhésion aux conventions européennes et internationales de droits de l'homme

8. Membre fondateur du Conseil de l'Europe, la Belgique a été le premier Etat à avoir ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») dès 1951. Elle a ratifié la plupart des instruments de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et a déployé des efforts continus pour garantir un haut niveau de respect de ces droits. La Belgique joue en outre un rôle actif dans le développement de normes internationales de protection des droits de l'homme et leur promotion. Ainsi la Belgique a ratifié en 2000 le Statut de Rome prévoyant la création de la Cour pénale internationale.
9. Le Commissaire salue les engagements pris par la Belgique notamment en ratifiant la Charte sociale européenne révisée et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Cependant, le renforcement de la protection des droits de l'homme en Belgique pourrait passer par la ratification du Protocole n° 12 à la CEDH qui interdit toute forme de discrimination. La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains permettrait également de renforcer la protection des victimes de la traite et la lutte contre ses auteurs. Au cours de la visite, le Commissaire s'est entretenu avec l'ensemble des autorités concernées quant à la possibilité de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il apparaît que la plupart des interlocuteurs se sont montrés favorables à la ratification de cette Convention signée par la Belgique en 2001.
10. Au niveau des Nations Unies, la ratification de la Convention sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées permettrait de parfaire les engagements pris par la Belgique.

2. La constitution et le système judiciaire belge

11. La Constitution belge contient de nombreuses dispositions relatives aux droits de l'homme dans son titre II. La Constitution reconnaît un grand nombre de droits civils et politiques mais également économiques et sociaux et garantit aux étrangers une protection équivalente à celle prévue pour ses nationaux. Ce titre est d'ailleurs régulièrement augmenté pour le mettre en conformité avec les engagements nationaux ou internationaux du pays. Ainsi en 2005, suite à la ratification du Protocole n° 13 à la CEDH a été introduit l'article 14 bis abolissant la peine de mort.
12. L'indépendance du pouvoir judiciaire est inscrite dans la Constitution. La Belgique a su également faire évoluer ses institutions judiciaires pour renforcer cette protection. La transformation de la Cour d'arbitrage en Cour constitutionnelle en est un exemple marquant. Elle est compétente pour le contrôle des lois, décrets et ordonnances au regard des droits fondamentaux et du principe d'égalité reconnus par la Constitution. Elle peut être saisie soit par voie préjudicielle soit par un recours en annulation par les gouvernements et parlements des entités fédérale, régionale et communautaire ainsi que par toute personne physique ou morale ainsi un intérêt à agir. Composée paritairement de francophones et de néerlandophones, les décisions sont prises par des formations mixtes linguistiquement. Depuis 2003 et l'extension de son mandat à l'ensemble des droits de l'homme reconnus par la Constitution, la Cour a ainsi eu à connaître et à statuer sur un nombre important de législations et de décrets y relatifs et elle joue un rôle éminent dans leur protection.
13. La Belgique dispose d'une justice administrative traitant des contestations à l'encontre des actes administratifs. La plus haute juridiction administrative est le Conseil d'Etat qui est composé d'une chambre francophone et d'une chambre flamande. La compétence de chaque chambre est fonction de l'administration qui est attaquée, ainsi la Chambre flamande décidant pour les affaires contre la région et les municipalités flamandes. L'ordre judiciaire se compose lui des tribunaux civils, pénaux et spécialisés. La Cour de Cassation est la plus haute juridiction de cet ordre. La Cour de cassation est composée de 3 chambres de 16 juges. Chaque chambre a également une division francophone et une division néerlandophone.
14. Selon le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (« CEPEJ »), la Belgique dépense annuellement 78 € par habitant pour le fonctionnement de la justice ce qui classe le pays au 5^e rang européen. Ce budget a augmenté de 25 % entre 2004 et 2006⁴. Malgré ces efforts matériels conséquents, le fonctionnement du système judiciaire belge demeure relativement lent. Entre 2004 et 2008, la Cour européenne a rendu près de 70 décisions⁵ à l'égard de la Belgique pour des délais de procédure excessive allant de 6 ans à plus de 20 ans. Ces délais de procédures affectent l'ensemble des tribunaux civils, pénaux et administratifs. Les raisons de ces délais résident notamment dans le manque de moyens accordés à la justice tant en terme de magistrats disponibles que de moyens de fonctionnement. Ce problème est particulièrement flagrant au sein des juridictions bruxelloises pour les places bilingues bien qu'en nette diminution depuis l'instauration d'examens linguistiques à deux niveaux pour le recrutement des magistrats.
15. Des délais sont également engendrés par la complexité des procédures et des lois ainsi que l'organisation du système judiciaire. Pour tenter de remédier à ces points, la Belgique a récemment entrepris des modifications normatives et organisationnelles. Ainsi la loi-programme du 22 décembre 2003 allonge la période pendant laquelle des juges complémentaires peuvent venir en renfort de juges ayant des mandats spécifiques, favorise le maintien de magistrats bilingues à Bruxelles et augmente les possibilités de recruter des juristes-assistants. En 2005, des modifications ont été apportées pour accélérer les procédures pénales notamment par la fixation de délais et de calendrier d'audience ainsi que pour faciliter la médiation. Néanmoins, la Belgique demeure l'un des seuls Etats européens à ne disposer que de peu de procédures simplifiées pour les affaires civiles, pénales et administratives⁶.

⁴ Rapport de la CEPEJ, « Systèmes judiciaires européens : évaluation et qualité de la justice », Edition 2008.

⁵ Ce chiffre inclut les condamnations, règlements amiables et radiations du rôle.

⁶ CEPEJ, rapport 2008, p.168.

16. La loi du 26 avril 2007 modifiant le code judiciaire en vue de lutter contre l'arriéré judiciaire a permis l'accélération des procédures. Elle permet en effet la fixation de calendrier de procédure dans les affaires civiles et rend le renvoi des affaires exceptionnel. De plus, il est prévu de généraliser la possibilité pour le juge de condamner une partie à une amende civile lorsque celle-ci a fait un usage manifestement dilatoire ou abusif de la procédure. Ceci décourage l'ouverture d'actions vouées à l'échec, et permet de concentrer les ressources judiciaires là où elles sont nécessaires. La loi renforce en outre les instruments de contrôle et de sanction du respect par les juges des délais de délibéré, légalement institués. En cas de retard injustifié, un magistrat peut désormais encourir une sanction disciplinaire.
17. La procédure tendant à faire reconnaître la responsabilité de l'Etat devant le juge civil du fait de la durée excessive d'une procédure civile et à obtenir indemnisation du préjudice subi est désormais considérée comme « efficace » au sens de la CEDH. Une loi récente permet la réouverture des affaires pénales définitivement jugées en droit interne mais ayant fait l'objet d'un arrêt de violation par la Cour européenne. Le Commissaire invite les autorités à poursuivre les efforts normatifs et organisationnels pour simplifier les procédures et les mettre en conformité avec les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Structures nationales des droits de l'homme et coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme

18. Le Médiateur fédéral est un organe indépendant de médiation entre l'administration et les individus, créé par la loi du 22 mars 1995. Il est constitué d'un médiateur francophone et un médiateur néerlandophone. Le Médiateur a pour mission d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales. Il a compétence pour mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne. Il peut formuler des recommandations et faire rapport sur le fonctionnement des autorités administratives.
19. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (« le Centre ») est un service public autonome, administrativement rattaché à la Ministre de l'emploi et de l'égalité des chances. Il a pour mission d'examiner les plaintes de personnes victimes ou témoins d'actes de racisme, de xénophobie ou de discrimination au sens large. Ses missions sont d'informer et d'orienter les victimes, d'organiser des médiations et, si nécessaire et à la demande des requérants, de recourir à des procédures judiciaires. Il est également compétent pour remettre des avis, des expertises et des recommandations concernant les politiques d'intégration, le droit des étrangers, la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, la lutte contre la traite internationale des êtres humains. Le Centre dispose de la faculté d'ester en justice dans des affaires relevant de son mandat et en a régulièrement fait usage.
20. Les missions du Médiateur et du Centre se rejoignent dans le domaine des droits des étrangers. Les deux institutions collaborent en échangeant des informations et en se transmettant les plaintes de leurs compétences respectives.
21. S'agissant de la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, il existe un Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (« l'institut ») qui est une administration publique autonome. Il est administrativement rattaché à la Ministre de l'emploi et de l'égalité des chances. Il reçoit des plaintes de personnes s'estimant victimes de discrimination basée sur le sexe. Par l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre légal adapté, d'instruments et d'actions appropriés, l'Institut a pour mission de garantir et de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes et de combattre toute forme de discrimination et d'inégalité basée sur le sexe. Il examine les plaintes de personnes s'estimant victimes de discriminations basées sur le sexe et dispose comme le Centre pour l'égalité de la faculté d'ester en justice.
22. S'agissant de la protection des droits de l'enfant, il existe un Commissaire flamand pour les droits de l'enfant et un Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française. Le premier est une agence publique indépendante, fondée par le parlement flamand, et le second est placé sous l'autorité du gouvernement de la Communauté française. Ils reçoivent et enquêtent sur des plaintes, se saisissent des questions relatives aux droits des enfants, font des recommandations pour promouvoir les droits de

l'enfant. En matière de plaintes contre les abus policiers, le Comité permanent de contrôle des services de police (« le Comité P ») a compétence pour recevoir et traiter ces requêtes⁷.

23. Le Commissaire a rencontré des membres de la plupart des structures des droits de l'homme existant au niveau fédéral et a été favorablement impressionné par leur travail de protection des droits de l'homme. Il souligne que, pour être efficaces et obtenir la confiance du public, les institutions chargées d'examiner les plaintes à l'encontre des autorités publiques ou de surveiller leurs activités du point de vue des droits de l'homme doivent être indépendantes et doivent être dotées des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. En outre, les plaignants potentiels devraient être clairement informés des fonctions et du degré d'indépendance de ces institutions.
24. Le Commissaire a été informé des discussions menées en Belgique sur la question de la création d'une institution nationale des droits de l'homme. Dans une déclaration gouvernementale de 2003, le gouvernement belge avait manifesté son intention de mettre en place une telle institution. Dès lors, un collectif d'ONG avait rédigé un projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées portant sur la création d'une Commission belge des droits fondamentaux. A cet égard, le Comité contre la Torture des Nations Unies⁸ a regretté qu'une institution nationale indépendante pour les droits fondamentaux dotée d'un large mandat conformément aux « Principes de Paris » n'ait pas encore été créée⁹.
25. En tout état de cause, le Commissaire note qu'il n'y a actuellement ni plan d'action national pour les droits de l'homme en Belgique, ni mécanisme de coordination général entre les différentes institutions dans ce domaine. Un tel plan d'action pourrait améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme par une approche globale et cohérente faisant intervenir tous les acteurs concernés, et notamment les représentants de la société civile. Le Commissaire a rendu une Recommandation¹⁰ sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme, dans laquelle il donne les lignes directrices pour la préparation de plans d'action en matière de droits de l'homme qui exigent notamment une analyse préliminaire de la situation et du cadre structurel de protection des droits de l'homme.
26. Le Commissaire est convaincu qu'une telle analyse serait utile pour préciser les responsabilités respectives des autorités et institutions concernées et recenser toutes les lacunes en matière de protection des droits de l'homme afin d'y remédier. Le plan d'action national sur les droits de l'homme doit être considéré comme un processus coordonné et ouvert pour l'amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Belgique.

4. La police

a. Police et droits de l'homme

27. Le Commissaire attache une grande importance au rôle des autorités de police dans la protection des droits de l'homme. Depuis 2003, la police fédérale belge a développé une politique d'égalité et de diversité pour une police intégrée, qui touche les domaines de la communication, du recrutement, de la formation et de l'intégration. Lors de sa visite, le Commissaire a été informé que les membres du personnel de la police belge reçoivent une formation sur les droits de l'homme dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue. Le Commissaire recommande que cet effort de formation aux droits de l'homme soit renforcé dans la formation initiale, la formation continue et par l'organisation de formations spécifiques.
28. Le Commissaire considère que le maintien de l'ordre dans une société démocratique suppose que les autorités de police acceptent d'être contrôlées et d'être tenues responsables de leurs actes. Des organes indépendants de contrôle et de traitement des réclamations doivent être mis en place pour

⁷ Voir aussi infra chapitre I. 4.

⁸ CAT/C/BEL/CO/2, 21 novembre 2008, § 12.

⁹ Repris par la résolution A/RES/48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993.

¹⁰ « Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national », 18 février 2009, CommDH(2009)3.

contrôler les allégations de pratiques répréhensibles de la police. L'indépendance de tels organes ne peut être effective que s'ils sont établis en dehors des structures policières et ministérielles.

29. Les plaintes contre la police en Belgique peuvent être traitées soit par le service de contrôle interne, soit par l'Inspection générale des services de la police qui relève du Ministère de l'Intérieur, soit par le Comité P. Le Comité P relève du Parlement fédéral et exerce un contrôle externe des services de police. Il est chargé, d'une part, du contrôle du fonctionnement global des services de police, d'inspection ou de contrôle et, d'autre part, de l'exécution de la fonction de police par l'ensemble des fonctionnaires compétents. Le Comité P peut décider « lorsqu'il estime que les données de la plainte ou de la dénonciation n'ont pas trait à des dysfonctionnements organisationnels ou à des dysfonctionnements, négligences ou fautes individuels graves »¹¹ de transférer le traitement de la plainte ou dénonciation à la police fédérale ou aux corps de police locale. Si une plainte est considérée comme ayant trait à un dysfonctionnement, négligence ou faute individuelle grave, elle fera l'objet d'un traitement au niveau du Comité P, soit sur la base d'une enquête menée par le service d'enquête du Comité P, soit sur la base d'une enquête menée par le service de contrôle interne du service de police concerné. Si les faits présentent un caractère pénal, la plainte est transmise au Parquet.
30. En 2006¹², le Comité P a reçu 2314 plaintes relatives au fonctionnement de la police locale et de la police fédérale. Si l'on considère uniquement les plaintes déposées directement au Comité P et clôturées en 2006, le total atteint 1508 plaintes. Sur ces 1508 plaintes, environ 6 % des dossiers ont été transmis au ministère public, 45 % des dossiers ne retiennent aucune faute ou dysfonctionnement et 8 % des dossiers ont donné lieu à une décision d'intervention fautive ou de dysfonctionnement.
31. Dans son rapport de 2008¹³, le Comité contre la torture de l'ONU considère que « la présence d'un grand nombre de policiers et de personnes détachées d'un service de police » dans la composition du Comité P, « suscite l'inquiétude vis-à-vis des garanties d'indépendance attendues d'un organe de contrôle externe ». Certaines critiques ont en outre été faites par la société civile à l'égard du service d'enquête du Comité P, selon lesquelles une place insuffisante serait accordée à l'audition des victimes dans le cadre des enquêtes. Le manque de transparence des autorités chargées de contrôler la police a aussi été évoqué, et en particulier l'absence d'informations précises sur le contenu des plaintes et le résultat des enquêtes. Par ailleurs, dans son rapport annuel de 2006, le Comité P déplore que « les juges se montrent souvent très cléments pour les infractions commises par les fonctionnaires de police » et souligne l'importance d'une sanction sévère et juste en cas de condamnation¹⁴. Le Commissaire invite les autorités belges à renforcer l'indépendance et la transparence des mécanismes de contrôle des actes de la police ainsi que leur efficacité au stade de l'enquête.

b. *La protection des droits des personnes arrêtées au cours des interrogatoires de police*

32. Le Commissaire relève que la loi belge relative à la détention préventive ne prévoit pas l'assistance d'un avocat aux auditions d'un suspect par la police, ni même lors de l'interrogatoire d'un inculpé par le juge d'instruction, avant que celui-ci ne décide de délivrer un mandat d'arrêt. Le projet de réforme de la procédure pénale « Grand Franchimont », adopté par le Sénat en 2005 mais jamais adopté par la Chambre des Représentants, consacrait de nouveaux droits pour la personne privée de liberté avant de comparaître devant le juge d'instruction notamment le droit à un avocat pour les personnes privées de leur liberté pendant plus de huit heures.
33. Le Commissaire regrette que cette réforme n'ait jamais vu le jour. Dans ses rapports sur la Belgique, le Comité européen pour la Prévention de la Torture (« CPT ») a recommandé que l'accès à un avocat, pour les personnes en garde à vue, soit en principe garanti en droit belge dès le début de la privation de liberté par la police, et que les personnes privées de liberté puissent informer un proche ou un tiers de leur choix de leur situation¹⁵. De plus, la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de

¹¹ Article 10 modifié de la loi organique du 18 juillet 1991.

¹² Comité P, Rapport annuel d'activité 2006.

¹³ CAT/C/BEL/CO/2, 21 novembre 2008 § 11.

¹⁴ Comité P, Rapport annuel d'activité 2006, point 2.2.4.1.

¹⁵ CPT/Inf (2002) 25 § 52-53 ; CPT/Inf (2006) 15 § 19-20.

l'homme considère que « la notion d'équité consacrée par l'article 6 exige que l'accusé ait le bénéfice de l'assistance d'un avocat dès les premiers stades de l'interrogatoire de police »¹⁶. Le Commissaire recommande aux autorités de procéder à la réforme des articles du code de procédure pénale afin de garantir les droits fondamentaux des personnes privées de leur liberté, dès le début de la privation de liberté.

II. Le système pénitentiaire

1. La surpopulation carcérale

34. Il y a 33 établissements pénitentiaires en Belgique. Les établissements pénitentiaires se divisent en deux catégories : les maisons d'arrêt qui accueillent des personnes incarcérées en application de la loi sur la détention préventive, et les établissements pour peines où sont incarcérées les personnes qui ont été condamnées à exécuter une peine privative de liberté. La capacité carcérale en Belgique est de 8 456. La population dans les prisons belges au début de l'année 2008 était de 9 871 et 584 condamnés portaient un bracelet électronique¹⁷.
35. Le Commissaire constate qu'avec 1449 détenus en surnombre au début de l'année 2008, la surpopulation carcérale est un réel fléau qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années en Belgique. Plus de 75 % des établissements pénitentiaires sont surpeuplés et certains atteignent des taux de 150 %. La surpopulation est présente dans tous les catégories d'établissements pénitentiaires, qu'il s'agisse des maisons d'arrêt ou des maisons de peines. Depuis 1994, ce problème est dénoncé par le CPT qui recommande aux autorités qu'une très haute priorité soit accordée à la mise en œuvre de mesures destinées à réduire le surpeuplement dans les prisons belges et à améliorer les conditions de vie des détenus¹⁸.
36. Les causes de surpopulation carcérale en Belgique sont multiples. Elle s'explique notamment par un recours accru à la détention préventive, l'allongement et le cumul des peines, la réduction des libérations anticipées, et le fait que de nombreux internés qui attendent un placement dans des institutions spécialisées restent un temps prolongé faute de places disponibles dans ces institutions. La surpopulation peut aussi s'expliquer par le manque d'investissement dans les peines alternatives, et des moyens budgétaires insuffisants accordés au secteur pénitentiaire pendant de nombreuses années.
37. Lors de sa visite, le Commissaire a observé que l'administration pénitentiaire subit la surpopulation carcérale. Les Directeurs des établissements visités ont exprimé leur impuissance face à ce problème : ils ne peuvent refuser l'arrivée de nouveaux détenus, ne peuvent décider des libérations et sont contraints de trouver des solutions en pratique pour gérer les détenus en surnombre.
38. La surpopulation carcérale a pour effet d'aggraver les conditions de détention des détenus. Le fait que le nombre de détenus soit bien plus important que la capacité réelle des établissements pénitentiaires a pour conséquence que le traitement des détenus n'est pas conforme à la loi. La surpopulation prive un grand nombre de détenus de l'exercice de leurs droits élémentaires et porte ainsi atteinte à leur dignité humaine.
39. La loi Dupont¹⁹ prévoit que les prévenus doivent être tenus à l'écart des condamnés. Pourtant, la réalité engendrée par la surpopulation carcérale a créé une confusion des deux formes d'institutions : les maisons d'arrêt ont peu à peu accueilli des détenus condamnés, généralement ceux condamnés à des courtes peines ou qui sont en attente de classification et donc d'être redirigés vers une autre prison. Le

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Panovits c. Chypre*, 11 décembre 2008.

¹⁷ Nombres donnés par le ministre de la Justice en réponse à une question parlementaire au Sénat le 28 février 2008.

¹⁸ CPT/Inf (94) 15 ; CPT/Inf (98) 11.

¹⁹ Article 11 de la loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005.

Commissaire rappelle la nécessité de séparer les prévenus des condamnés. Ce principe, réitéré par les Règles pénitentiaires européennes²⁰, a pour fondement le respect de la présomption d'innocence.

40. Par ailleurs, la surpopulation aggrave les conditions de travail des surveillants pénitentiaires, des assistants sociaux, des psychologues et des médecins. Ceux-ci ne peuvent exercer leurs fonctions dans de bonnes conditions par manque de temps, de moyens et d'infrastructures. Cela porte notamment atteinte au travail en vue de la réinsertion des détenus, mettant ainsi en échec l'un des objectifs premiers de la prison.
41. Le Commissaire a visité les maisons d'arrêt d'Anvers et de Forest qui sont gravement touchées par la surpopulation. Dans son rapport publié en 2002, le CPT avait déjà constaté que la prison d'Anvers était affectée par une surpopulation chronique très importante²¹. Au jour de la visite, la maison d'arrêt contenait 715 détenus (dont 44 femmes) pour une capacité de 439 places. La capacité de la prison de Forest est de 405 places. Lors de la visite du Commissaire, 690 personnes y étaient détenues.
42. Bien que la maison d'arrêt d'Anvers ait été rénovée et bien entretenue, la surpopulation a pour effet de porter atteinte à l'organisation logistique au sein de l'établissement. La maison d'arrêt de Forest est délabrée et insalubre, et la surpopulation ne fait qu'y aggraver les conditions de détention.
43. Le Commissaire a constaté durant sa visite que la surpopulation carcérale a de graves conséquences sur les conditions de détention en termes d'hygiène, de promiscuité et de sécurité. Ainsi certaines prisons manquent de linge pour les détenus, la quantité de nourriture distribuée est parfois insuffisante, l'accès aux douches est limité. Le temps de promenade est réduit et le régime d'activités est minime. En conséquence, les détenus de certains établissements, dont celui de Forest, passent 23 heures par jour dans leur cellule en surnombre. Le nombre de visites diminue proportionnellement à l'augmentation du nombre de détenus. La surpopulation cause des tensions voire des violences au sein des établissements. Les délais de transferts vers les hôpitaux ou les tribunaux sont allongés et, dans certains cas, l'accès des détenus à leur avocat est restreint.
44. Lors de sa visite, le Commissaire a été frappé par le nombre de détenus par cellule : à Anvers, une cellule prévue pour quatre personnes peut accueillir jusqu'à dix personnes, de même qu'une cellule prévue pour une personne peut en accueillir trois. Comme cela avait déjà été dénoncé par le CPT lors de sa visite²², une partie des détenus dorment sur des matelas posés à même le sol par manque d'espace disponible pour ajouter des lits. Au total, au sein de l'établissement, 100 détenus sont privés de lit. De même, les cellules des ailes C et D de la maison d'arrêt de Forest sont particulièrement surpeuplées. Des cellules de petite taille prévues pour une personne sont occupées par trois détenus. Des cellules prévues pour trois personnes accueillent cinq détenus. Là aussi, certains détenus sont obligés de dormir sur des matelas à même le sol, qui doivent être repliés pendant la journée pour que les détenus puissent circuler.
45. Le Commissaire rappelle que l'encellulement individuel des détenus est un droit reconnu par les Règles pénitentiaires européennes²³. Pourtant, la loi Dupont²⁴, dont le projet prévoyait pour chaque détenu un « espace individuel de séjour », ne reconnaît finalement que le droit d'avoir un « espace de séjour ». Comme l'a souligné le CPT à plusieurs reprises, la surpopulation ne peut justifier qu'il soit contrevenu à certaines règles élémentaires telles que la règle un détenu - un lit²⁵.

²⁰ Règle 18.8 : « La décision de placer un détenu dans une prison ou une partie de prison particulière doit tenir compte de la nécessité de séparer : a. les prévenus des détenus condamnés ».

²¹ CPT/Inf(2002)25 § 70.

²² CPT/Inf (2002) 25 § 70.

²³ Règle 18.5 « chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus ».

²⁴ Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005.

²⁵ CPT/Inf (2002) 25 § 70 et CPT/Inf (2006)15 § 93.

46. Le Commissaire a constaté que certaines cellules de ces établissements ne contiennent pas de toilettes séparées alors même que plusieurs personnes y sont détenues. Ces cellules sont exigües et contiennent pour seule séparation un paravent d'une hauteur d'environ un mètre devant les toilettes. Le cloisonnement des toilettes qui permet d'avoir un minimum d'intimité n'est pas suffisant dans les cellules. Le Commissaire considère qu'il n'est pas acceptable que des détenus soient obligés d'utiliser les toilettes aux vues de leurs codétenus.

2. La vétusté de certains établissements

47. Le Commissaire a observé qu'en plus d'être surpeuplés, certains établissements pénitentiaires sont vétustes et insalubres. Dans son rapport publié en 1994²⁶, le CPT a observé à la prison de St-Gilles « la combinaison perverse de surpeuplement, de l'absence d'équipement sanitaire convenable ainsi que d'un régime très pauvre en activités [...] et de l'état de délabrement général et de vétusté de la prison » et a conclu que « soumettre des détenus à un tel ensemble de conditions de détention équivaut [...] à un traitement inhumain et dégradant ».
48. Le Commissaire a été particulièrement frappé par les conditions de détention au sein de la maison d'arrêt de Forest. Cet établissement a été ouvert en 1901 et depuis lors certaines ailes n'ont quasiment pas fait l'objet de rénovation. L'état du bâtiment est très préoccupant. Les problèmes d'humidité rendent les locaux insalubres et l'électricité et la plomberie présente des risques. Certaines parties de la prison sont instables, comme la cuisine qui a menacé de s'écrouler et qui a dû être fermée en urgence. L'hygiène est mauvaise, les détenus et les surveillants ont rapporté que l'établissement était infesté de cafards et de rats.
49. Les cellules sont vétustes et humides. L'atmosphère étouffante dans les cellules en été et l'absence d'aération ont obligé les détenus à casser certains carreaux des fenêtres. Le Commissaire a constaté que ces carreaux n'avaient pas été remplacés alors même que les températures étaient froides lors de sa visite et que l'air froid entraînait dans les cellules. Il conviendrait de remédier à ce problème d'aération en remplaçant les vitres brisées et en assurant une meilleure ventilation des cellules.
50. De l'avis du Commissaire, la situation est particulièrement préoccupante dans les deux ailes où sont logés les détenus qui travaillent dans la prison. Les cellules sont délabrées et insalubres. Les fenêtres sont équipées en plus des barreaux de grillages qui cachent la lumière. Ces cellules ne sont pas équipées de toilettes : les détenus doivent utiliser des seaux, qu'ils sont autorisés à vider deux fois par jour. De telles cellules sans aucun équipement sanitaire existent également dans d'autres prisons. Le Commissaire estime qu'il est intolérable de soumettre des détenus à des conditions d'hygiène aussi déplorable, et presse les autorités qu'il soit mis fin rapidement à l'utilisation de ces ailes où les cellules ne sont pas équipées de toilettes.

3. Les conditions de santé dans les établissements pénitentiaires

51. Le Commissaire a relevé que l'organisation et la pratique des soins de santé en milieu pénitentiaire en Belgique sont lacunaires. Le principe du droit à la protection de la santé et aux soins de santé en milieu carcéral est consacré par la loi Dupont.²⁷ Le Commissaire s'appuie sur les constatations faites lors de sa visite et se réfère au rapport de l'Observatoire international des prisons pour 2008²⁸. Le Comité contre la torture s'est déclaré préoccupé par les conditions de détention, en particulier en ce qui concerne l'insuffisance de personnel qualifié, une vétusté des installations, une qualité insuffisante de soins, une absence de continuité des traitements »²⁹.
52. Le Commissaire se félicite de la mise en place en 2007 d'équipes de soins multidisciplinaires au sein des annexes psychiatriques. Pourtant, le personnel qualifié est en nombre insuffisant par rapport au

²⁶ CPT/Inf (94) 15 § 85.

²⁷ Articles 87 et suivants.

²⁸ Observatoire international des prisons, Notice 2008, octobre 2008, p.102 et suivantes.

²⁹ CAT/C/BEL/CO/2, 21 novembre 2008 § 23.

nombre de détenus, les délais d'attente pour rencontrer le médecin ou l'infirmier sont longs et le temps de consultation est insuffisant, ce qui porte atteinte à la qualité des soins. Par ailleurs, le manque de personnel surveillant pour assurer les transferts médicaux pose des problèmes d'organisation et limite l'accès aux soins.

53. S'agissant des infrastructures, les locaux médicaux de certains établissements pénitentiaires sont tout aussi vétustes et insalubres que les autres parties des établissements. Ainsi, l'annexe psychiatrique de la maison d'arrêt de Forest est ancienne et manque d'infrastructures adéquates. Les conditions de détention des internés dans le système carcéral belge sont particulièrement problématiques. Les annexes psychiatriques sont occupées par des internés psychiatriques en attente prolongée d'un transfert vers un établissement de défense sociale, par des détenus présentant des troubles mentaux, par des détenus toxicomanes ou des détenus suicidaires. Les annexes psychiatriques sont souvent surpeuplées et certains internés sont par conséquent détenus dans les cellules « normales ». Ainsi, lors de sa visite de la maison d'arrêt d'Anvers, le Commissaire a constaté que l'aile psychiatrique avait une capacité de 51 places, alors que 100 personnes avec des troubles psychiatriques étaient détenues. Le Commissaire relève qu'une telle situation prive les internés de l'accès au personnel hospitalier et aux soins thérapeutiques dont ils ont besoin. Le Commissaire prend note du plan du Gouvernement pour la construction de deux établissements de défense sociale.
54. Par ailleurs, selon les statistiques du Ministère de la Justice, le nombre de suicides dans les prisons belges continue à augmenter: quatorze détenus se sont suicidés dans les prisons belges en 2008. En 2003 on dénombrait dix suicides, contre huit en 2004 et onze en 2005 et 2006. Le Commissaire relève qu'il est urgent de remédier à la surpopulation dans les annexes psychiatriques et de garantir aux détenus des soins médicaux de bonne qualité dans un délai raisonnable. Le régime spécifique de détention des internés devrait être pleinement appliqué.

4. La protection des droits des détenus

55. La loi Dupont définit le statut juridique des détenus ainsi que les règles d'administration des établissements pénitentiaires. Cette loi confère aux détenus un statut juridique et de leur reconnaît certains droits fondamentaux. En vertu de cette loi, l'exécution de la peine privative de liberté doit s'effectuer dans des conditions respectant la dignité humaine et permettant au détenu de préserver ou d'accroître le respect de soi, tout en sollicitant son sens des responsabilités personnelles et sociales et en veillant à la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité. Le Commissaire déplore cependant que de nombreuses dispositions de cette loi ne sont pas entrées en vigueur à ce jour³⁰.
56. Se référant aux règles pénitentiaires européennes³¹, le Commissaire rappelle que les établissements pénitentiaires doivent faire l'objet d'un contrôle indépendant. La Belgique a signé le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture (« OPCAT ») le 24 octobre 2005 mais ne l'a pas ratifié à ce jour. En vertu de ce Protocole, les Etats parties doivent mettre en place un mécanisme national indépendant et efficace habilité à prévenir la torture grâce à des visites sans préavis dans tous les lieux de détention.
57. Des Commissions de surveillance et un Conseil Central de surveillance pénitentiaire ont été créés en 2003 en Belgique³². Leur mission est d'exercer une surveillance indépendante sur le traitement des détenus et sur le respect des règles en vigueur. Le Commissaire relève cependant que ces Commissions ne sont pas professionnalisées, leurs membres étant bénévoles, et que par conséquent certaines d'entre elles ne fonctionnent pas en pratique. Les contrôles effectués par les Commissions sont disséminés et parcellaires. Le manque de coopération entre les Commissions et le Conseil central empêche la publication d'un rapport annuel consolidé des problèmes dans l'ensemble des prisons³³. Le Commissaire recommande aux autorités belges de ratifier l'OPCAT et de mettre en place rapidement un

³⁰ L'article 180 de la loi Dupont prévoit que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la loi et de chacune de ses dispositions.

³¹ Règle 93.1 « Les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques ».

³² Arrêté royal du 4 avril 2003 modifiant l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires.

³³ Observatoire international des prisons, Notice 2008, octobre 2008, p.176.

mécanisme efficace de visite des lieux privatifs de liberté, conformément aux obligations découlant de ce Protocole.

58. La loi Dupont instaure un droit de plainte au profit des détenus devant les Commissions des plaintes qui seront créées auprès des Commissions de surveillance. Ces Commissions des plaintes auront compétence pour traiter des plaintes individuelles des détenus qui pourront contester devant elles les décisions prises à leur égard par la direction. Pourtant, ces dispositions de la loi Dupont ne sont à ce jour pas entrées en vigueur. Le Commissaire recommande aux autorités belges de mettre en place un système efficace de plaintes individuelles pour les détenus par la création d'un organe indépendant.
59. Le Commissaire accueille favorablement l'accord de principe qui a été donné au Médiateur Fédéral pour assurer des permanences dans les établissements pénitentiaires. Il recommande que les moyens nécessaires soient alloués à cette Institution pour que ces permanences puissent être organisées. Le Commissaire relève à cet égard que le Médiateur reçoit d'ores et déjà des plaintes de détenus, en particulier concernant l'impossibilité de préparer leur plan de redressement ou de recevoir des visites.

5. Le personnel pénitentiaire

60. Les agents pénitentiaires sont recrutés par concours ; aucun diplôme n'est requis. Depuis 2007, leur formation de base est passée de six semaines à trois mois. Le Commissaire considère que cette durée de formation reste courte et salue la volonté annoncée d'augmenter le temps de formation initiale et de revoir le mécanisme de recrutement.
61. Les agents pénitentiaires se plaignent de leurs conditions de travail dues à la surpopulation, à l'absence de réponse aux besoins vitaux des détenus et au manque de sécurité dans certains établissements. Les conditions de travail sont difficiles, les agents pénitentiaires ont un surcroît de travail et subissent le stress des détenus et les violences entre détenus amplifiées par la surpopulation. Leur travail est d'autant plus difficile que leur nombre n'est pas adapté au taux d'occupation réelle des établissements pénitentiaires surpeuplés.
62. Afin de protester contre ces conditions insatisfaisantes de travail, le personnel pénitentiaire fait usage de son droit de grève. Les grèves se sont ainsi multipliées en 2006, 2007 et 2008. En fonction de la mobilisation, il peut arriver qu'aucun agent pénitentiaire ne travaille au cours d'un mouvement de grève. Dans certains établissements, les grèves ont duré pendant plusieurs semaines, sans service minimum, privant les détenus de la jouissance de leurs droits les plus élémentaires. Le CPT a considéré qu'un semblant de vie décente n'avait pas pu être assuré aux détenus lors de grèves en 2005 malgré le recours aux forces de l'ordre et aux équipes de la Croix-Rouge et de la Protection Civile³⁴. Le Commissaire réitère la recommandation formulée par le CPT de mettre en place un service minimum en cas de grève des agents pénitentiaires.

6. Les mesures prises par les autorités pour améliorer la situation des prisons

63. Au cours de son entretien avec le Ministre de la justice, le Commissaire a fait part de ses inquiétudes concernant le surpeuplement et la vétusté de certains établissements pénitentiaires en Belgique. Le Ministre a indiqué que le problème du surpeuplement est traité par le gouvernement comme une priorité et a présenté les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du « Master plan 2008-2012 pour une infrastructure carcérale plus humaine ». Le plan prévoit la rénovation et la mise aux normes d'anciens établissements pénitentiaires, la construction de nouveaux établissements et la disparition de certains établissements, notamment les établissements de Forest et de St-Gilles à Bruxelles. Le plan a pour but l'élargissement du parc carcéral en vue d'atteindre une capacité totale de 10 200 places. Un nouveau Master plan dit « élargi » a par la suite été adopté prévoyant des fermetures supplémentaires d'établissements.

³⁴ CPT/Inf (2006) 15 § 107 et suivants.

64. Le Commissaire a pris note à cet égard d'inquiétudes exprimées par certaines ONG concernant la construction d'établissements de « haute sécurité », dans lesquels toute dimension humaine disparaîtrait, et qui seraient peu favorables à la réinsertion.
65. Le Commissaire prend acte des mesures prises récemment par les autorités belges pour lutter contre la surpopulation pénitentiaire. Il souhaite néanmoins rappeler que la seule extension du parc carcéral est insuffisante. Cette extension doit s'inscrire dans une politique pénale globale visant à enrayer le processus structurel d'inflation carcérale. Il se réfère à cet égard à la Recommandation du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons³⁵, selon laquelle « l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement ».
66. La mise en œuvre du Master plan requiert un certain délai avant d'avoir un impact réel sur le taux de surpopulation. Dès lors, le Commissaire appelle les autorités belges à répondre immédiatement aux conditions inacceptables de détention des détenus contraints de vivre dans des cellules surpeuplées et souvent vétustes.
67. Par ailleurs, le Commissaire note les efforts mis en œuvre pour développer les peines alternatives à l'emprisonnement. Pourtant, il semble ressortir de certaines études que les mesures alternatives ne sont appliquées que partiellement en remplacement des peines d'emprisonnement ferme et qu'elles sont principalement utilisées pour remplacer d'autres mesures moins restrictives³⁶. Le Commissaire recommande aux autorités de promouvoir les sanctions non privatives de liberté. Ces mesures permettent de préserver les liens des délinquants avec leur milieu social et familial et facilitent leur réinsertion.

III. Immigration et asile

1. Droit d'asile

68. La loi sur le séjour des étrangers³⁷ a connu d'importantes modifications en septembre 2006. Ces modifications ont notamment permis l'introduction dans la loi de la protection subsidiaire. Cette protection est destinée aux personnes ne pouvant recevoir le statut de réfugié mais à l'égard desquelles il existe de sérieux motifs de croire qu'elles encourraient un risque réel de subir des « atteintes graves » en cas de rapatriement. Ces nouvelles dispositions ont également entraîné des modifications importantes dans la procédure d'asile comme dans les droits des étrangers vivant en Belgique³⁸. Pour autant des difficultés demeurent notamment en matière de regroupement familial, procédure qui demeure complexe y compris pour les réfugiés. Suite à sa visite, le Commissaire a été informé que des amendements législatifs avaient été adoptés dans le but d'assouplir cette procédure. Le Commissaire espère que, dans la pratique, ces modifications faciliteront les démarches de regroupement.
69. Avant l'entrée en vigueur des lois de septembre 2006³⁹, la Belgique connaissait un délai excessif dans le traitement des demandes d'asile ainsi qu'un engorgement des procédures devant le Conseil d'Etat. Pour répondre à cet arriéré et aux délais de procédure qui en découlaient, les lois de 2006 ont institué le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (« CGRA ») comme la première instance administrative indépendante en matière d'asile alors que le Conseil du Contentieux des Etrangers (« CCE ») a été créé pour décider en appel. Le Conseil d'Etat n'est plus compétent que dans un nombre limité de cas en cassation. Afin d'accélérer la procédure, il a également été décidé de mettre un terme à

³⁵ Recommandation N° R (99) 22 du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999.

³⁶ Observatoire international des prisons, Notice 2008, 8 octobre 2008, p.152.

³⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

³⁸ Human Rights without frontiers international, *Human rights in Belgium*, mars 2008.

³⁹ Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers, et loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

la procédure de recevabilité de la demande qui est désormais analysée avec le fond du dossier. Seul le CGRA peut instruire les dossiers.

70. Selon l'ensemble des interlocuteurs du Commissaire, la nouvelle procédure a permis une accélération substantielle des procédures d'asile ainsi que la diminution de l'arriéré d'affaires. Supérieur à 10.000 en janvier 2006, il y avait 5248 dossiers pendants devant le CGRA en décembre 2008. Cette diminution a également pour cause la lente réduction du nombre de demandes reçues qui sont passées de plus de 42.691 en 2000 à environ 12.000 en 2008⁴⁰. La durée moyenne de la procédure d'asile est désormais de neuf mois. Cependant, des difficultés demeurent concernant les dossiers qui étaient en instance de traitement par l'ancienne Commission permanente de recours des réfugiés. Le CCE a repris les compétences de cette Commission au 1er juin 2007 et n'a pour l'instant traité que 37 % de son arriéré. Toutefois, les autorités ont indiqué que les demandeurs n'ayant pas obtenu une décision définitive de la part des instances d'asile après une durée de 4 ans - 3 ans pour les familles - peuvent obtenir un titre de séjour.
71. Si l'Office des étrangers a vu ses attributions largement modifiées, il demeure marginalement compétent pour prendre des décisions dans les procédures d'asile. Dans le cas de demandes d'asile multiples et en l'absence de nouveaux éléments, l'Office des Etrangers peut notifier une décision de non prise en considération. La demande d'asile est alors immédiatement rejetée sans être communiquée au CGRA. Les ordres des avocats ont indiqué le peu de transparence de l'Office des étrangers et les difficultés que rencontrent les avocats à apporter des éléments nouveaux. La décision de non considération de l'Office des étrangers ne peut être attaquée qu'en annulation devant le CCE et uniquement sur des points de droit. Le Commissaire constate que les demandeurs d'asile déboutés à cette étape ne peuvent apporter des éléments factuels prouvant le bien fondé de leur demande et invite les autorités à le permettre.
72. La nouvelle procédure d'asile confère un rôle accru à l'avocat qui se doit de pleinement maîtriser la procédure et ses délais. Les associations se sont montrées préoccupées par les conséquences que peuvent entraîner l'inexpérience de certains jeunes avocats dans la défense de dossiers complexes. De leur côté, les avocats ont indiqué au Commissaire connaître des difficultés de communication avec les juridictions spécialisées comme à accéder au dossier de leur client. De plus, le demandeur peut avoir le sentiment d'être exclu de la procédure qui le concerne.
73. Comme le regrette le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁴¹, le CCE ne dispose pas de pouvoir d'investigation propre et doit se contenter d'analyser le recours en appel en se basant principalement sur les éléments rassemblés en première instance. L'assistance d'un interprète gratuit est rendue complexe par l'absence de Bureau d'aide juridictionnelle auprès du CCE. Il en va de même pour la traduction de pièces qu'un demandeur voudrait déposer dans le cadre de son recours. A ces limitations du droit de défense s'ajoute un sentiment de manque de transparence de cette nouvelle juridiction en raison du peu d'éléments statistiques et jurisprudentiels qu'elle publie. Le Commissaire appelle les autorités belges à rendre la procédure d'asile plus transparente notamment en appel.

2. Privation de liberté des migrants et conditions de détention

a. *Maintien à la disposition du gouvernement des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers*

74. Il existe en Belgique des centres fermés pour étrangers où sont « maintenus à la disposition du Gouvernement »⁴² plusieurs catégories de personnes. Il peut s'agir d'étrangers qui ne satisfont pas aux

⁴⁰ CGRA, *Davantage de protection offerte par le CGRA en 2008*, 8 janvier 2009. Note : 3.331 demandes, soit 27% du nombre total de demandes d'asile, concernaient des demandes ultérieures introduites par des requérants qui avaient déjà précédemment introduit une demande en Belgique.

⁴¹ UNHCR, *Note aux partis politiques concernant la protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique*, Bruxelles, 30 mars 2007.

⁴² Terme utilisé par la législation belge lorsqu'un étranger est placé en détention mais également dans les structures d'accueil pour familles dans le cadre des législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers

conditions d'entrée et qui ont ou non demandé l'asile, de personnes rentrant dans le dispositif dit « Dublin »⁴³ ou de migrants irréguliers sur le territoire.

75. Les associations comme le rapport du Parlement européen⁴⁴ continuent de faire état d'étrangers interpellés suite à une convocation non spécifique de l'Office des étrangers alors même que ce type d'interpellation a fait l'objet d'une condamnation par la Cour européenne en 2001⁴⁵. Le Commissaire appelle les autorités à donner des instructions claires aux forces de l'ordre et autres services compétents afin d'assurer qu'aucun étranger ne puisse être interpellé par le recours à telles pratiques.
76. L'article 74/6 § 1 bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit 15 situations où des demandeurs d'asile peuvent être détenus. Les étrangers ayant été enregistrés dans un autre Etat européen ou ayant fait une demande d'asile et rentrant dans le cadre de la procédure dite de « Dublin » peuvent également être détenus. Ces détentions, décidées par l'Office des étrangers, ne semblent pas toujours être justifiées compte tenu du risque réel de fuite ou des garanties de représentation que ces personnes pourraient présenter.
77. En 2008, 730 demandeurs d'asile ont été détenus dans les centres fermés. Le Commissaire note que la moitié des ces migrants détenus sont ceux appréhendés à la frontière notamment aéroportuaire sans titre de voyage valide. Il arrive aussi que des personnes disposant de titres de voyage valides soient détenues suite à l'introduction d'une demande d'asile à la frontière⁴⁶. Toutes ces personnes sont systématiquement détenues aux centres de rétention 127 ou 127 bis. La procédure d'asile est alors traitée dans des délais accélérés pour que la procédure totale ne dépasse pas la durée maximale de détention de deux mois. Une décision de la Cour constitutionnelle de mai 2008 considère que la différence de traitement entre le délai de 15 jours pour introduire un recours devant le CCE et le délai de 30 jours prévu pour les autres recours n'était pas raisonnablement justifiée⁴⁷. Pour se conformer à la décision de la Cour constitutionnelle, un projet de loi a été rédigé par les autorités fédérales. Le projet prévoit le maintien de deux délais distincts – 15 et 30 jours – mais apporte une justification à cette différence de traitement comme le requiert la décision⁴⁸.
78. Les procédures d'asile ordinaires ont une durée moyenne de neuf mois. Dès lors, cette procédure plus rapide – deux mois seulement – pour les demandes à la frontière pourrait laisser supposer qu'elles sont traitées d'une manière non seulement prioritaire mais également moins en détails que les autres demandes. Au caractère anxiogène de la détention s'ajoute des difficultés matérielles pour formuler la demande en détention telles que la difficulté à obtenir des preuves ou l'inadaptation des centres pour pleinement satisfaire les besoins de la procédure. Pour le Commissaire, la nécessaire célérité des procédures d'asile ne doit pas se faire au détriment d'un traitement approfondi de chaque demande d'asile.
79. La détention de certains demandeurs d'asile apparaît d'autant plus discutable qu'elle revêt un caractère systématique pour nombre de demandeurs d'asile. Le Commissaire invite les autorités à permettre aux personnes ayant demandé l'asile à la frontière de bénéficier des mêmes droits, délais et procédures que les autres demandeurs. Plus généralement, il rappelle que les demandeurs d'asile n'ont commis aucune infraction et que le recours à leur détention systématique dans un certain nombre de cas apparaît comme contraire à la nécessité d'individualiser chaque décision de détention.

⁴³ Convention de Dublin du 16 juin 1990 modifiée par le Règlement n° 343/2003 du Conseil de l'Union européenne du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

⁴⁴ Parlement européen, *Rapport de la délégation de la commission LIBE sur la visite aux centres fermés pour demandeurs d'asile et immigrants de Belgique*, adopté le 28 mai 2008, PE404.456v01-00.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Conka c. Belgique, 13 mars 2001.

⁴⁶ CBAR, *Fiche d'aide juridique à l'usage des avocat(e)s de demandeurs/euses d'asile détenus durant la procédure d'asile à la frontière*, Bruxelles, le 9 septembre 2008.

⁴⁷ Cour constitutionnelle, arrêt 81/2008 du 27 mai 2008, B.45.10, p.66.

⁴⁸ « B.45.9 Il pourrait se concevoir que, pour apprécier le délai d'introduction d'un recours et celui dans lequel il doit être examiné, le législateur tienne compte de ce que celui qui l'introduit fait l'objet d'une mesure privative de liberté qui doit être la plus brève possible. Conformément à la volonté exprimée dans les travaux préparatoires cités en B.44, la disposition en cause ne fait cependant pas de distinction selon que l'étranger qui introduit le recours est ou non maintenu dans un lieu déterminé. », arrêt 81/2008 du 27 mai 2008.

80. Concernant la détention des migrants irréguliers, la loi dispose que leur détention est initialement limitée à deux mois. Une prolongation de deux mois est possible. Par décision du Ministre compétent, la détention peut être prolongée chaque mois pour une durée maximale de huit mois lorsque l'ordre public l'exige. La durée moyenne de détention est de 23 jours, ce qui laisse à penser que les prolongations sont limitées. Toutefois, le délai défini par la loi reprend après l'échec d'une tentative d'éloignement du fait de l'opposition de l'intéressé. Un étranger peut potentiellement être détenu pour une durée illimitée en cas de multiples refus d'embarquement. Pour le Commissaire, cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle n'apparaît pas dans les chiffres publiés par l'administration belge qui considère la prolongation de la détention comme une nouvelle détention. Plus largement, les associations ont fait état d'une certaine opacité des statistiques et du peu d'informations disponibles concernant les centres de rétention. Le Commissaire invite les autorités belges à garantir que la durée de détention en centre fermé n'excède pas dans la pratique la durée maximale de huit mois qui est déjà longue et à faciliter l'accès à des informations précises concernant ces détentions.
81. Suite à la décision de la Ministre de la politique de migration et d'asile, il a été annoncé que les familles avec enfants ne sont plus détenues dans les centres fermés depuis le 1^{er} octobre 2008⁴⁹. Si cette annonce est avérée pour la très grande majorité des cas, certains enfants avec leurs parents continuent cependant d'être détenus. Lors de la visite du centre 127 bis, une maman avec un jeune adolescent y étaient détenus depuis 22 jours. Selon les autorités, entre octobre et décembre 2008, cinq familles avec six mineurs ont été détenues. Leur durée de détention fut d'un jour pour les cas de refoulement et de 20 jours pour les demandes d'asile à la frontière. En effet lorsqu'une famille est interpellée à la frontière sans document autorisant son entrée, les autorités continuent à les enfermer en considérant que des obligations internationales⁵⁰ les y contraignent. Le Délégué Général aux droits de l'enfant de la Communauté française comme la Commissaire aux droits de l'enfant de la Communauté flamande⁵¹ ont pourtant souligné l'impact négatif sur la santé et le développement des enfants dans des centres fermés. L'étude diligentée par le Ministère de l'Intérieur sur la détention a même considéré que « *le maintien des familles avec enfants est, du point de vue des droits de l'enfant et de son bien être, inacceptable dans les circonstances actuelles* »⁵². Considérant les solutions positives déjà trouvées pour la grande majorité des familles, le Commissaire invite les autorités à mettre un terme complet à la détention des mineurs dans les centres fermés afin de ne plus leur faire subir des conditions d'hébergement inadaptées.

b. *Conditions matérielles de détention*

82. Les centres fermés pour migrants ont fait l'objet d'une attention accrue ces dernières années tant de la part des associations belges que d'organisations internationales. Soucieux des conditions de vie offertes, la Chambre des représentants a demandé en février 2008 au Médiateur fédéral de conduire un audit sur les centres fermés et ouverts pour migrants en Belgique.
83. Il existe en Belgique six centres fermés pour étrangers. Le centre « INAD » se trouve dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles. D'une capacité de 30 places, ce centre est destiné à accueillir les personnes refoulées à la frontière, qualifiées d'« inadmissibles » par l'Office des étrangers. Régulièrement visité par des organisations internationales et notamment par le CPT en 2005, les conditions matérielles y sont à chaque fois considérées comme inappropriées pour des détentions supérieures à quelques heures notamment en raison de l'absence d'accès à l'air frais ou de possibilité d'exercice. Ni les travailleurs sociaux, ni les ONG, ni les visiteurs n'ont accès à cette zone et aucune infrastructure n'est prévue pour les enfants qui y sont pourtant parfois détenus. Le Commissaire invite les autorités à se conformer le plus rapidement possible à l'ensemble des recommandations faites par le CPT dans son rapport de 2006⁵³.

⁴⁹ Voir aussi infra chapitre III. 4.

⁵⁰ Notamment la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.

⁵¹ Commissaire aux droits de l'enfant flamande, *Heen en retour: Kinderrechten op de vlucht*, septembre 2007.

⁵² Sum Research, *Etude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants dans les centres fermés en vue de leur éloignement. Partie 2: Vision et recommandations*, février 2007, p.19.

⁵³ Rapport 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 18 au 27 avril 2005, CPT/Inf (2006) 15, § 47.

84. Le centre fermé pour étrangers « 127 » se situe également dans l'enceinte d'un aéroport. Créé de manière provisoire en 1988, il est composé de conteneurs préfabriqués placés à l'extrémité de la piste d'atterrissage de l'aéroport. D'une capacité de 60 places, les autorités ont indiqué que celui-ci était désormais rarement à pleine capacité notamment en raison du contrôle accru qu'exercent les compagnies aériennes sur les passagers embarqués ainsi que de la disparition de certaines liaisons aériennes directes depuis Bruxelles. Lors de la visite, l'équipe du Commissaire a pu constater le caractère vétuste et totalement impropre à la détention des locaux. Les personnes détenues ainsi que le personnel qui y travaille sont soumis au stress constant de la proximité immédiate avec la piste d'aviation qui génère un bruit assourdissant ainsi qu'une odeur permanente de kérosène.
85. Les personnes sont hébergées dans des grands dortoirs de 18 places qui ne permettent aucune intimité. En raison du manque d'espaces, les activités offertes aux étrangers détenus sont extrêmement réduites. L'accès à l'extérieur se limite à une petite pelouse difficilement utilisable en raison des nuisances produites par les avions. La présence de ce centre dans une zone militaire rend les visites particulièrement difficiles pour les proches et les amis des étrangers détenus. Les avocats ainsi que 24 ONG accréditées ont un accès plus systématique en centre. Malgré la volonté et les efforts du personnel, ces facteurs engendrent des tensions voire de la violence entre étrangers. Le Commissaire considère la décision de ne plus détenir les familles dans ce centre comme un réel progrès mais n'oublie pas qu'elles l'ont été pendant près de 20 ans. Il constate que des étrangers continuent à y être détenus dans une structure totalement inadaptée ne pouvant offrir des conditions de vie acceptables. Le Commissaire appelle à l'accélération de la construction du centre de remplacement ainsi qu'à la détention des étrangers dans d'autres centres en attendant cette solution définitive.
86. Les conditions de vie dans les quatre autres centres de détention varient en fonction notamment de l'ancienneté des bâtiments et de leur destination initiale. Ainsi la détention à Merksplas ou à Bruges est rendue complexe par la dispersion des bâtiments. Les étrangers y sont soumis à un régime de groupe : accès aux douches limité dans le temps, déplacement en groupe ou horaires fixes d'extinction des lumières. Le Commissaire déplore l'absence d'intimité et d'autonomie qui sont renforcées par le fait que les étrangers doivent dormir dans des grands dortoirs pouvant accueillir 16 personnes. La fin de la détention des familles avec enfants a entraîné une réorganisation de l'ensemble des centres ainsi que des programmes de rénovation. Le Commissaire appelle les autorités à offrir des conditions de détention dignes et permettant le respect de l'intimité et de l'autonomie pour l'ensemble des étrangers détenus.
87. Des efforts sont entrepris pour protéger la santé des étrangers détenus notamment par la présentation de tout nouvel arrivant à une infirmière. Toutefois des améliorations demeurent nécessaires notamment pour les personnes atteintes de maladies nécessitant un suivi régulier ou pour les femmes enceintes. Dans les différents centres visités, il a été fait état de la complexité de la procédure d'hospitalisation. De nombreux étrangers rencontrés se sont plaints du recours accru aux anxiolytiques, des difficultés à consulter un spécialiste – en dehors des dentistes – et de l'absence de suivi médical. L'absence d'interprètes professionnels a également été évoquée obligeant parfois des migrants, y compris du sexe opposé à la personne en consultation médicale, à jouer le rôle d'interprète entre le malade et le médecin. Plusieurs rapports, dont celui de Médecins sans frontières⁵⁴, corroborent ces préoccupations et considèrent que la place de certaines personnes nécessitant un suivi médical ou psychologique n'est pas en détention. Le Commissaire invite les autorités à accroître l'accès aux services de soins et à offrir aux personnes en détention une qualité de soins comparable à celle disponible à l'extérieur. Une analyse approfondie devrait être faite pour évaluer l'opportunité de la détention de certains malades.

c. *Isolement, régime différencié et procédure de plaintes*

88. Le recours à l'isolation disciplinaire dans les centres fermés est strictement encadré dans les textes. La décision d'isolement initiale de 24 heures est prise par le Directeur du centre. Son renouvellement est ensuite de la responsabilité du Directeur général puis du Ministre compétent. En conséquence, il

⁵⁴ MSF Belgique, *Le coût humain de la détention. Centres fermés pour étrangers en Belgique*, 23 mai 2007.

apparaît que le recours à un isolement prolongé est relativement rare. Cependant, le Commissaire a appris que l'isolement est parfois utilisé pour des raisons administratives notamment en cas de transfert ou de rapatriement imminent et que certains centres y ont plus souvent recours que d'autres. De plus, certaines cellules d'isolement ne répondent pas aux standards européens. Ainsi la cellule d'isolement du centre « 127 bis » ne dispose pas de fenêtre⁵⁵.

89. En dehors de l'isolement disciplinaire, l'Office des étrangers a mis en place un régime différencié⁵⁶ pour les étrangers en fonction de leur comportement. Les étrangers considérés à problèmes sont séparés en raison de leur attitude mais également de troubles psychiatriques ou des raisons médicales rendant difficile la vie en communauté. Cette différenciation est justifiée, selon les autorités, par la nécessité de protéger ces personnes comme le reste du groupe. Toutefois, ce régime s'apparente à une mise à l'isolement prolongé sans base légale. Selon les autorités, le placement en régime différencié doit faire l'objet d'un rapport motivé à l'Office des Etrangers. A la différence de l'isolement disciplinaire, cette décision ne se fonde pas sur des critères précis et la durée du placement n'est pas déterminée. De plus, il arrive parfois que les personnes soumises à ce régime soient placées dans les cellules d'isolement disciplinaire. Enfin, la société civile a mentionné plusieurs cas de recours forcé à des sédatifs sur des étrangers « agités ». Le Commissaire appelle les autorités à mettre un terme à ces pratiques arbitraires et non encadrées.
90. Depuis septembre 2003, une Commission des plaintes a été instituée. Elle peut être saisie par tout détenu considérant que ses droits ont été violés. Son efficacité semble toutefois limitée par les critères stricts et le délai de cinq jours pour la saisir, l'absence d'enquête en cas de médiation ou d'expulsion et surtout l'obligation de déposer la plainte auprès le Directeur du centre fermé. Le Centre pour l'égalité des chances considère que le système ne présente pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité⁵⁷. En décembre 2008, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté ministériel instituant cette Commission pour des motifs formels⁵⁸. Le Commissaire invite les autorités belges à saisir cette opportunité pour créer un mécanisme de plaintes pleinement indépendant pouvant être saisi facilement et qui pourrait se rapprocher de celui devant être créé pour les plaintes des prisonniers.

d. *Accès à la traduction, l'information et l'aide juridique*

91. Comme il a été constaté lors de la visite, il n'existe pas de système d'interprétation permanent dans les centres fermés. Beaucoup des documents transmis aux étrangers arrivants sont traduits dans de nombreuses langues afin de leur permettre de comprendre les raisons de leur détention ainsi que les règles du centre. Cependant dans la communication orale, s'il est régulièrement fait usage des services d'interprétation professionnels, il n'est pas rare que d'autres détenus soient utilisés pour servir d'interprète notamment dans la communication quotidienne. Ces difficultés de communication sont accrues par le fait que les étrangers ne parlent souvent qu'une des deux langues majoritaires de la Belgique et peuvent être détenus dans des centres où la langue communément utilisée est l'autre langue majoritaire. Tous ces obstacles linguistiques rendent difficiles l'appréhension de la détention comme la transmission d'informations aux étrangers.
92. Le problème de l'accès à l'information est notamment lié au fait que les brochures distribuées aux étrangers ne sont pas toujours immédiatement mises à jour après les modifications normatives. De plus les seuls conseils indépendants que peuvent recevoir les étrangers sont ceux de leurs avocats ou d'une ONG lorsqu'elles sont habilitées à entrer dans le centre. Il existe des assistants sociaux dans chaque centre mais ceux-ci sont souvent extrêmement occupés et ne sont pas toujours à même de fournir un conseil avisé et indépendant.

⁵⁵ Les autorités ont toutefois indiqué que les cinq nouvelles cellules qui seront construites disposeront de fenêtre.

⁵⁶ Article 83 de l'arrêté royal du 2 août 2002 : « isolement de l'occupant qui met en danger la sécurité et la tranquillité du groupe par son comportement ».

⁵⁷ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migration, rapport 2007*, p.161.

⁵⁸ Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, arrêt Ligue des droits de l'Homme et MRAX c. Belgique, n° 188.705, 10 décembre 2008.

93. L'accès à l'aide juridictionnelle est complexe depuis les centres de détention. L'étranger doit passer par l'assistant social ou un autre intermédiaire pour obtenir l'aide juridictionnelle ce qui peut ralentir l'obtention d'un avocat voire dissuader certaines personnes de faire cette demande. D'ailleurs la société civile considère que le faible taux de demandes de libération introduites devant la Chambre du conseil est la conséquence de ces difficultés⁵⁹. Les étrangers détenus au centre « Inad » rencontrent d'extrêmes difficultés à faire valoir leurs droits en raison de l'absence d'assistant social ou de communication avec l'extérieur. Bien que prévu par la loi, il n'existe pas de permanences juridiques de première ligne dans les centres fermés susceptibles de conseiller l'étranger sur les recours possible. Le Commissaire a pu constater l'efficacité de telles permanences dans d'autres pays à la fois pour offrir aux étrangers un conseil juridique immédiat, de qualité et indépendant mais aussi pour apaiser certaines tensions. Il invite les autorités à mettre en place de telles permanences dans l'ensemble des centres fermés, et particulièrement au centre « Inad », ainsi qu'à allouer les fonds nécessaires pour qu'elles soient professionnelles, indépendantes et de qualité.

3. Recours effectif contre la mesure de détention ou d'éloignement

94. La décision de détenir un étranger en centre fermé est prise par l'Office des étrangers. Les étrangers ont la possibilité de contester cette détention devant la Chambre du conseil mais ce contrôle n'est ni systématique ni régulier. Il appartient donc à chaque étranger de présenter une ou plusieurs requêtes. De plus, cette juridiction ne contrôle que la légalité de la détention et ne considère pas l'opportunité de la décision ou sa proportionnalité. Un tel recours n'a pas d'effet suspensif sur une mesure de rapatriement. Le Commissaire appelle les autorités belges à introduire un contrôle systématique de la détention des étrangers tant sur la légalité que sur l'opportunité et la proportionnalité de la décision et à garantir que ce recours soit pleinement effectif.
95. En matière de rapatriement, le seul recours suspensif disponible est le recours en extrême urgence qui doit être présenté dans les 24 heures devant le Conseil du contentieux des étrangers. Le CCE dispose de 48 heures et exceptionnellement 3 jours pour statuer sur la requête. Après ce laps de temps et en l'absence d'une décision, la mesure peut être exécutée. En mai 2008, la Cour Constitutionnelle a considéré que ce délai d'une journée était trop bref pour permettre aux étrangers et leurs avocats de présenter une requête substantielle. L'arrêt donne à l'Etat belge jusqu'au 30 juin 2009 pour modifier cette disposition. Le Commissaire recommande aux autorités belges d'étendre ce délai à au moins cinq jours afin de rendre le recours réellement effectif.
96. En janvier 2008, la Cour européenne a condamné la Belgique⁶⁰ pour la pratique des « libérations » dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles. Cette situation concernait les étrangers détenus dont l'accès au territoire a été refusé mais qui bénéficient d'une décision de mise en liberté. Pour se conformer à la décision de la Chambre du conseil, les autorités avaient pour pratique de les « libérer » dans la zone de transit de l'aéroport. La Cour européenne a considéré unanimement que ce maintien en zone de transit était une violation de l'article 3 de la CEDH. Depuis cet arrêt, la Belgique indique ne plus recourir à ce type de libération. Cependant, des informations reçues par le Commissaire laissent à penser que des pratiques similaires pourraient perdurer⁶¹.
97. Bien que d'importants efforts aient été entrepris notamment suite aux rapports des Commissions « Vermeersch », des préoccupations demeurent concernant un possible recours à des mesures excessives par les forces de police lors d'opération d'éloignement. Le Commissaire a aussi été informé de quelques cas préoccupants de passagers ayant été débarqués puis pénalement poursuivis pour avoir pacifiquement contesté la présence d'un étranger en voie d'expulsion dans leur avion. Le Commissaire appelle les autorités à renforcer les contrôles réalisés lors des opérations d'éloignement ainsi qu'à ne pas poursuivre les passagers ayant protesté pacifiquement contre ces opérations.

⁵⁹ Rapport de neuf ONG, *Faire valoir ses droits en centre fermé*, novembre 2008.

⁶⁰ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Riad et Idiab c. Belgique*, 24 janvier 2008.

⁶¹ Notamment dans l'affaire de Rudy Nzimo où la décision de la Chambre du Conseil statuant sur l'illégalité de la détention du requérant n'aurait pas été mise en œuvre.

4. Structures ouvertes pour les familles avec enfant(s) et les mineurs séparés

98. Comme de nombreux pays européens, la Belgique détenait les familles avec enfants, parfois très jeunes, dans des centres de rétention en vue d'organiser leur retour. Le 1^{er} octobre 2008, la Ministre de la politique de migration et d'asile a annoncé que les familles avec enfants ne seraient plus détenues dans des centres fermés mais hébergées dans des structures ouvertes encadrées par des « coaches ». Le Commissaire tient à saluer ces mesures qui ont permis de drastiquement diminuer le nombre d'enfants accompagnés détenus. Il rappelle qu'en 2006 plus de 800 enfants ont été détenus dans des centres fermés. Trois maisons ont été ouvertes à Zulte dès octobre 2008 par l'Office des étrangers et six autres appartements situés dans la commune de Tubize sont opérationnels depuis le 16 février 2009. Au vu du nombre de familles ayant été détenues dans les centres fermés ces dernières années, les autorités belges considèrent que ces neuf logements seront suffisants pour satisfaire les besoins d'accueil.
99. Les familles « hébergées » dans ces structures sont celles qui ont reçu une invitation à quitter le territoire ainsi que les familles appréhendées sur le territoire belge alors qu'elles relèvent de la compétence d'un autre Etat européen au sens du Règlement « Dublin ». Comme dans les cas de rétention, les familles sont accompagnées par les forces de police dans les maisons. Il apparaît que des explications ne leur soient pas toujours données sur leur destination ce qui crée parfois une grande anxiété dans les familles.
100. Les trois maisons de Zulte sont destinées à accueillir des familles avec plusieurs enfants. Au sein de ces maisons, chaque famille vit indépendamment et bénéficie d'une prise en charge de l'hébergement, du suivi médical ainsi que de la nourriture. Les « coaches » jouent le rôle d'assistants sociaux mais sont également disponibles pour leur expliquer leur situation juridique, leur possibilité de retour volontaire ou faire un suivi social et médical. L'objectif affiché de ces structures est d'éviter le traumatisme de l'enfermement notamment pour les enfants tout en incitant au retour volontaire. La Ministre de la politique de migration et d'asile a indiqué au Commissaire sa volonté de voir ce système de coaching offert dès l'accueil des familles sur le territoire mais que cette compétence relevait d'un autre ministère.
101. Au moment de la visite, les interlocuteurs ont reconnu qu'ils étaient encore dans une phase d'expérimentation et d'apprentissage tant sur le métier de coach que sur l'organisation de ces structures. Il est apparu une réelle volonté d'aider les étrangers à vivre au mieux leur temps dans ces maisons et de leur permettre de quitter le territoire dignement à une date choisie. Compte tenu de cette mise en place progressive, les personnes rencontrées ont indiqué que les familles accueillies pour l'instant étaient sur le territoire depuis peu de temps ce qui faciliterait leur retour mais qu'à l'avenir des difficultés pourraient apparaître.
102. Sur la base des discussions et des constatations faites lors de la visite, le Commissaire considère que ces nouvelles structures sont une amélioration substantielle pour ces familles qui n'ont pas à ressentir la privation de liberté. D'un point de vue légal, ces familles sont maintenues à la disposition du Gouvernement par l'Office des étrangers. Comme pour les centres fermés, la durée de maintien est de deux mois renouvelable pour les étrangers ayant été invités à quitter le territoire et d'un mois pour les cas « Dublin ». Bien que la loi prévoit cette possibilité, il a été indiqué qu'un arrêté royal était en cours de rédaction afin d'organiser plus précisément ces maisons et justifier cette privation juridique de liberté. La question de la valeur juridique de cette assignation est d'autant plus importante que le non respect des règles de vie ou la fugue des familles pourront entraîner une mise en détention ultérieure. Seuls quatre coaches sont prévus pour encadrer les neuf familles accueillies sur deux sites différents et éloignés. Ce nombre apparaît comme trop faible par rapport à la mission confiée à ces personnes. Tout en saluant ces progrès indéniables, le Commissaire invite les autorités à allouer des moyens humains et financiers supplémentaires pour garantir la pleine réussite de ces placements.

103. La Belgique a entrepris des réformes considérables en matière de protection des mineurs séparés⁶². Un Bureau spécifique a récemment été créé au sein de l'Office des étrangers. Depuis le 7 mai 2007, les mineurs séparés ou non accompagnés ne sont plus détenus à la frontière mais dans des centres ouverts. Toutefois, des enfants peuvent toujours être détenus lorsqu'il existe des doutes quant à la minorité de la personne. Cinquante et un mineurs ont été détenus en 2007. Il est donc encore possible que des enfants passent plusieurs jours en détention dans l'attente des résultats d'examen médicaux entrepris pour établir médicalement leur âge. Ces examens ne semblent pas suivre une procédure formalisée, différentes méthodes étant apparemment utilisées. La mise en place d'une procédure multidisciplinaire appliquée sur l'ensemble du territoire garantirait une évaluation plus adaptée de l'âge de ces personnes. Un système de tutelle a été institué depuis mai 2004 afin d'apporter une assistance et une protection à ces enfants⁶³. Toutefois, la formation de ces tuteurs devrait être renforcée et une meilleure coordination établie au niveau national. La qualité de l'accueil des mineurs semble varier en fonction des structures d'accueil. Tout en saluant les efforts déjà entrepris pour renforcer la protection de ces enfants, le Commissaire invite les autorités à améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs séparés ainsi que la professionnalisation des tuteurs et à rendre multidisciplinaire les procédures de détermination de l'âge des mineurs.

5. Régularisation

104. La législation belge prévoit que dans certaines circonstances des étrangers résidant irrégulièrement sur le territoire peuvent bénéficier d'une régularisation de leur séjour. Selon une estimation de la société civile, au moins 100.000 migrants irréguliers résideraient en Belgique. Toutefois, comme l'explique en détails le Centre pour l'égalité des chances⁶⁴, ce chiffre est difficilement vérifiable compte tenu du caractère par essence non contrôlable de ce groupe de personnes. Comme le rappelle l'Assemblée parlementaire, la Belgique a entrepris un programme de régularisation à grande échelle en 2000⁶⁵. L'accord gouvernemental du 18 mars 2008 prévoyait la mise en place d'un nouveau programme de régularisation. A cette fin, une circulaire ministérielle devait être élaborée afin d'indiquer les différents critères et les procédures. L'accord indique d'ailleurs brièvement certains des critères d'attribution notamment pour des motifs exceptionnels, humanitaires, économiques ou en raison de l'enclavement local durable de la personne concernée.

105. Cet accord et les annonces subséquentes ont créé une attente considérable parmi les personnes irrégulières notamment chez celles ayant le sentiment de remplir l'un voire plusieurs critères listés. La circulaire ministérielle qui devait permettre la mise en place de ces régularisations n'a toujours pas été adoptée. Un sentiment d'espoir semble s'être développé chez beaucoup de ces personnes malgré leur statut irrégulier. L'absence d'avancée a cependant engendré une grande incertitude. L'ordre des avocats a ainsi indiqué que certaines personnes peu scrupuleuses avaient profité de cette situation pour faire miroiter à des étrangers des solutions « miraculeuses » en profitant de leur crédulité.

106. Des étrangers « sans-papier » ont également entrepris des mouvements de protestation pour tenter d'influencer les décideurs politiques. Des lieux publics ont été occupés et certains groupes ont entrepris de longues grèves de la faim dans l'espoir de voir leur situation entendue. Pour mettre un terme à ces mouvements, les autorités ont d'ailleurs parfois délivré des titres de séjour à certains d'entre eux.

107. Le 6 novembre 2008, le Médiateur fédéral a adressé au gouvernement un rapport et des recommandations quant à l'insécurité juridique dans laquelle sont plongés les migrants irréguliers. Il souligne que le non respect des échéances annoncées a renforcé cette insécurité et rappelle que « des mesures d'expulsion sont entreprises à l'égard de personnes qui sont contrôlées sur le territoire en séjour illégal, alors que l'annonce, à deux reprises, d'une échéance pour l'adoption de la circulaire a

⁶² Le terme « enfants séparés » fait référence aux mineurs séparés de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Voir l'Observation générale n°6 (2005) du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, CRC/GC/2005/6.

⁶³ Loi-programme du 24 décembre 2002 : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés (dite "loi Tabitha"), entrée en vigueur le 1er mai 2004, suite à l'adoption de l'arrêté royal du 22 décembre 2003.

⁶⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Migration, rapport 2007*, pp. 76-83.

⁶⁵ Assemblée parlementaire, *Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière*, 10 juillet 2007, doc. 11350, §52.

suscité chez les ressortissants étrangers en séjour illégal la confiance légitime que leur situation serait réexaminée en fonction des promesses gouvernementales »⁶⁶.

108. Lors de sa rencontre avec la Ministre de la politique de migration et d'asile, le Commissaire a pris note des critères actuels de régularisation et du fait qu'environ 10.000 personnes ont été régularisées en 2008. Le Commissaire considère que les mesures de régularisation ont un effet positif sur la protection des droits des personnes concernées, il reconnaît néanmoins qu'il appartient à chaque Etat de déterminer sa politique en matière de délivrance de titres de séjour. Dans tous les cas, cette politique devrait être menée de façon transparente et ne devrait pas engendrer d'inégalité entre les bénéficiaires de ces régularisations. Dès lors, le Commissaire appelle les autorités belges à clarifier au plus vite leurs engagements sur ce point et à offrir une procédure égalitaire et transparente.

IV. Mesures contre la discrimination, le racisme et la violence à l'égard des femmes

1. Cadre législatif et organismes chargés de l'égalité

109. Les articles 10 et 11 de la Constitution belge, qui interdisent la discrimination, sont applicables de manière générale sans aucune restriction s'agissant aussi bien des motifs de discrimination que des situations concernées. La législation spécifique contre la discrimination et le racisme a été modifiée récemment au niveau de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. La nouvelle législation va au-delà des exigences des directives de l'UE sur l'égalité et prend aussi en compte la jurisprudence applicable de la Cour constitutionnelle belge, pour ce qui est notamment des motifs de discrimination.
110. Quatre nouvelles lois fédérales contre la discrimination et le racisme ont été adoptées le 10 mai 2007 et sont entrées en vigueur le 9 juin 2007. La loi anti-discrimination générale, qui transpose la Directive 2000/78/CE du Conseil, couvre les critères suivants : la conviction religieuse ou philosophique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, l'état de santé actuel ou futur, le handicap, la caractéristique physique ou génétique, la conviction politique, la langue et l'origine sociale. Les quatre derniers critères sont nouveaux dans la législation belge. La loi antiracisme, qui modifie la loi du 30 juillet 1981 réprimant les actes inspirés par le racisme et la xénophobie, transpose la Directive 2000/43/CE du Conseil et couvre les motifs suivants : la nationalité, la prétendue « race », la couleur de peau, l'ascendance ainsi que l'origine nationale ou ethnique. La loi « genre » transpose les directives européennes mettant en œuvre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans les matières liées à l'emploi et au travail, ainsi que la Directive 2004/113/CE du Conseil et porte sur les distinctions fondées sur le sexe, dont l'identité de genre.
111. La législation anti-discrimination est applicable en matière d'emploi, d'accès et la fourniture de biens et de services, de protection et de sécurité sociales, de mention dans une pièce officielle, et d'accès à toute activité économique, sociale, culturelle ou politique ouverte au public. Elle couvre la discrimination tant directe qu'indirecte, l'incitation à discriminer et inclut des dispositions sur le harcèlement et le refus d'aménagement raisonnable en faveur d'une personne handicapée. Des cadres législatifs comparables ont également été mis en œuvre dans les communautés et les régions, dans leurs domaines de compétence respectifs⁶⁷.
112. Enfin, la loi qui adapte le Code pénal à la législation réprimant les actes inspirés par le racisme et la xénophobie met en œuvre la nouvelle réforme législative en matière de droit pénal. La criminalisation de l'incitation à la haine ainsi que les motivations racistes en tant que facteur aggravant dans l'élaboration de la sentence pénale restent partie intégrante de la législation remaniée. En 2004, le gouvernement fédéral a également adopté les principes d'un plan d'action fédéral contre les violences racistes,

⁶⁶ Rapport et recommandations du Médiateur fédéral à l'issue de l'examen des réclamations 08GF1373/08GF1414/08IN2256, 6 novembre 2008.

⁶⁷ Voir notamment le décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ou le décret de la Communauté germanophone du 17 mai 2004.

antisémites et xénophobes. Les autorités belges ont informé le Commissaire, au cours de sa visite, qu'un plan d'action national complet contre le racisme et la xénophobie serait adopté en 2009.

113. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a été institué en 1993 à titre d'organe indépendant chargé, au niveau fédéral, de promouvoir l'égalité et de traiter les plaintes qui lui sont adressées⁶⁸. Il a pour mission de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre toutes les formes de discrimination fondées sur la prétendue « race », la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, le handicap et les caractéristiques physiques. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, créé en 2002, est l'institution publique fédérale chargée de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre toute forme de discrimination et d'inégalité fondée sur le sexe⁶⁹. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré les Directeurs du Centre et de l'Institut. Il a été impressionné par le travail dévoué dont ces organismes font preuve dans la lutte contre les discriminations. Toutefois, il relève qu'aucun organisme pour l'égalité n'a été institué à ce jour pour lutter contre la discrimination fondée sur la langue dans le cadre de la législation anti-discrimination remaniée.
114. Actuellement, les organismes fédéraux chargés de l'égalité ne sont pas habilités à agir au titre de la législation communautaire et régionale relative à la lutte contre la discrimination. Néanmoins, un processus de négociation entre les autorités de l'Etat fédéral, des communautés et des régions est déjà en cours pour trouver une solution à cette situation. Il est probable que le choix se portera sur l'option consistant à donner aux organismes fédéraux actuels le pouvoir d'agir en qualité d'autorités pour l'égalité au titre de la législation communautaire et régionale en vigueur. Le Commissaire encourage les autorités belges à régler cette question dans les plus brefs délais. En tant que mécanismes de traitement des plaintes, les organismes pour l'égalité jouent un rôle essentiel s'agissant de s'attaquer aux violations des droits de l'homme. Afin d'être efficaces, ces institutions doivent être indépendantes, facilement accessibles au public et dotées des moyens financiers nécessaires. Le Commissaire souligne que si les compétences des organismes fédéraux actuellement chargés de l'égalité sont étendues comme prévu, cette extension devrait s'accompagner de l'attribution de ressources complémentaires pour leur permettre d'assumer leurs nouvelles responsabilités.
115. Le Commissaire est au fait de la visite de contact effectuée en Belgique, en septembre 2008, par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (« ECRI ») en vue d'élaborer son quatrième rapport sur la Belgique⁷⁰. Ce rapport, publié le 26 mai 2009, analyse en profondeur la situation belge concernant le racisme et l'intolérance. Compte tenu de la publication concomitante du rapport de l'ECRI, le Commissaire a décidé de centrer le présent rapport sur deux questions particulières liées à la discrimination, à savoir la discrimination fondée sur le sexe, dont la violence faite aux femmes, ainsi que la discrimination fondée sur la langue.

2. Discrimination fondée sur le sexe et violence faite aux femmes

116. En 2002, le principe de l'égalité entre les sexes a été inscrit dans la Constitution belge. Tandis que l'égalité entre les sexes fait l'objet d'une législation spécifique, notamment en termes de discrimination, une série de lois a, en outre, été adoptée depuis 1994, notamment la Loi Smet-Tobback, afin de favoriser la participation des femmes à la prise de décision politique. Les mesures législatives ont progressivement instauré un système global de quotas pour les listes électorales à tous les niveaux afin d'assurer la parité entre les sexes. Après les élections fédérales de 2007, la Chambre des représentants comptait au final cinquante-cinq femmes, soit une proportion 36,7 %, pendant que le Sénat en comptait vingt neuf - 40,8 % du total. Cinq des quinze ministres actuels du gouvernement fédéral sont des femmes. Bien que des progrès comparables aient été enregistrés dans les assemblées élues à d'autres niveaux, il convient de noter que le pourcentage de femmes bourgmestres est resté sous la barre des 10 % après les élections locales de 2006.

⁶⁸ Voir aussi supra au chapitre I. 3.

⁶⁹ Voir aussi supra au chapitre I. 3.

⁷⁰ ECRI, Rapport sur la Belgique (quatrième cycle de monitoring), adopté le 19 décembre 2008, publié le 26 mai 2009, CRI(2009)18.

117. Les femmes continuent de gagner moins que les hommes sur le marché du travail en Belgique. Dans son rapport de 2008 sur l'écart salarial entre les femmes et les hommes, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a souligné qu'en 2005, cet écart n'avait pas varié, se situant à 15 % pour les salariés à temps plein dans l'industrie et les services, tout comme l'année précédente. Chez les jeunes femmes âgées de 25 à 30 ans, la disparité des salaires s'est même accrue. Dans le secteur public, l'écart de rémunérations entre les femmes et les hommes s'élève à 10 % parmi les agents contractuels alors qu'aucune disparité n'est observable parmi les fonctionnaires statutaires. Près de 60 % de la partie expliquée de l'écart salarial ont été attribués à la différence de position des femmes et des hommes sur le marché du travail, par rapport, plus précisément, à leur métier, au secteur, au type de contrat et à la durée du travail. Le travail à temps partiel augmente considérablement l'écart salarial. Dans son rapport publié le 2 avril 2009, l'Institut utilise un indicateur standardisé européen et constate un l'écart salarial de 11 % pour l'année 2006. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a signalé, en outre, qu'il recevait régulièrement des plaintes de personnes transgenres concernant des discriminations sur le marché du travail⁷¹. Il faut noter aussi que les femmes risquent plus que les hommes de tomber dans la pauvreté. En effet, le risque de pauvreté chez les femmes était estimé à 16 % en 2004 contre 14 % chez les hommes⁷².
118. Le Commissaire appelle les autorités belges à persévérer dans leurs efforts pour garantir une égalité effective entre les femmes et les hommes. Il convient de s'attacher tout particulièrement à réduire les écarts de salaires grâce à un renforcement de l'action gouvernementale, en s'attaquant, par exemple, à la répartition déséquilibrée des femmes et des hommes dans les divers secteurs du marché du travail. D'autres mesures sont, en outre, nécessaires pour accroître le nombre de femmes occupant des postes à responsabilités dans le pays.
119. La violence faite aux femmes reste un problème important en Belgique bien que l'on ne dispose pas encore de données suffisantes sur ce phénomène. Selon les statistiques de la police concernant la violence physique dans le couple, on dénombrait 16 254 cas en 2007, ce qui traduit une augmentation constante depuis l'an 2000 où l'on comptait 6 424 cas⁷³. La loi du 24 novembre 1997 contre la violence familiale a fait de la violence physique au sein du couple une circonstance aggravante dans la détermination de la peine. Une loi du 28 janvier 2003 qui complète l'article 410 du Code pénal prévoit, en outre, la possibilité pour la victime de se voir attribuer le logement familial et de recevoir des allocations pour enfant à charge. En 2006, les autorités ont publié deux circulaires⁷⁴ qui précisent les responsabilités de la police et du système judiciaire s'agissant de lutter contre la violence familiale, dans le but général de s'assurer que toute l'attention voulue est accordée promptement aux cas de violence domestique.
120. Les autorités belges ont aussi mis en œuvre des plans d'action nationaux dans ce domaine. Le deuxième plan d'action contre la violence entre partenaires portait sur la période 2004-2007 ; il comprenait des actions de sensibilisation des victimes et des auteurs de violences sur le terrain, des travaux de recherche, une campagne de sensibilisation des jeunes et des activités de formation. Les autorités belges ont informé le Commissaire qu'un nouveau plan d'action contre la violence domestique (2008-2009) a été entériné le 15 décembre 2008 et qu'elles envisageaient son élargissement à d'autres types de violences sexospécifiques (mutilations génitales infligées aux femmes, mariages forcés et crimes d'honneur). Les autorités ont aussi prévu d'accorder une attention particulière à la mise en place de programmes de traitement des auteurs de violences. Selon les autorités, un plan pluriannuel et étendu à d'autres domaines devrait être adopté avant la fin de l'année 2009. Toutefois, dans ses conclusions de 2008, le comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

⁷¹ L'Institut mène actuellement une recherche sur la situation des personnes transgenres en Belgique.

⁷² Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes, *Femmes et hommes en Belgique : statistiques et indicateurs de genre*, édition 2006.

⁷³ Statistiques policières de criminalité – Belgique 2000-2007. Police Fédérale – CGOP / Données de Gestion.

⁷⁴ La circulaire commune de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux (COL 3/2006) relative à la définition de la violence intrafamiliale et de la maltraitance d'enfants extrafamiliale, l'identification et l'enregistrement des dossiers par les services de police et les parquets et la circulaire (COL 4/2006) relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple, entrées en vigueur le 3 avril 2006.

s'est déclaré préoccupé par le fait que les précédents plans d'action contre la violence conjugale en Belgique n'ont pas débouché sur une stratégie nationale globale et coordonnée pour lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des jeunes filles⁷⁵.

121. Le Commissaire a visité, dans la région de Bruxelles, deux foyers pour séjour de longue durée qui hébergent les femmes victimes de violences. Il s'est entretenu avec des victimes, les membres du personnel et une représentante de la police. Certes, il a été reconnu qu'un hébergement de longue durée était disponible pour répondre aux besoins des victimes, mais il a été souligné que, dans la région bruxelloise, il y avait un manque de foyers spécialement destinés à accueillir les femmes victimes de violences et leurs enfants se trouvant dans une situation d'urgence. Les femmes victimes de violences n'ont donc souvent pas d'autre choix que de se réfugier dans un centre général de premier accueil avant de se voir attribuer une place dans une structure où il leur est possible de séjourner plus longuement.
122. Le Commissaire encourage les autorités belges à intensifier leurs efforts pour éliminer la violence faite aux femmes et à étendre le nouveau plan d'action dans ce domaine à toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il appelle à l'adoption de nouvelles mesures pour améliorer les services d'aide aux victimes de manière à ce que toutes les victimes de violences, dont les femmes immigrées et les femmes handicapées, puissent recevoir l'attention qu'elles méritent. Il convient de veiller tout particulièrement à garantir aux femmes et à leurs enfants un hébergement d'urgence spécialisé.

3. Discrimination fondée sur la langue

123. La Belgique compte quatre régions linguistiques. Trois d'entre elles sont monolingues : la région de langue française en Wallonie, la région de langue néerlandaise en Flandres et la région de langue allemande composée de communes germanophones en Wallonie. La quatrième région linguistique est bilingue : la région de Bruxelles-Capitale est à la fois francophone et néerlandophone. Le principe de territorialité exige que, dans chaque région monolingue, toutes les communications entre les autorités et les citoyens aient lieu dans la langue de cette région. Toutefois, les habitants de certaines communes situées à la périphérie des régions linguistiques bénéficient d'un régime de facilités linguistiques et ont le droit de demander à effectuer leurs démarches administratives dans une autre langue que celle de la région linguistique concernée.
124. La Belgique a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (« CCMN ») le 31 juillet 2001, mais ne l'a pas encore ratifiée⁷⁶. En revanche, la Belgique n'a pas signé la charte européenne des langues régionales ou minoritaires. En 2002, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») a publié un avis sur les groupes de personnes auxquels la CCMN pourrait s'appliquer en Belgique. La Commission de Venise a souligné que les germanophones devaient être considérés comme une minorité au niveau de l'Etat. Toutefois, compte tenu de la répartition des compétences entre les autorités de différents niveaux en Belgique, la Commission de Venise a fait observer que, au niveau régional, les francophones de la région de langue néerlandaise et de la région de langue allemande pouvaient être considérés comme une minorité, tout comme les néerlandophones et les germanophones de la région de langue française⁷⁷. L'Assemblée parlementaire a repris l'avis de la Commission de Venise dans sa Résolution 1301⁷⁸.
125. Le Commissaire connaît des activités de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Congrès a organisé une mission d'enquête en Belgique en mai 2008 afin d'examiner les cas de non-nomination par les autorités

⁷⁵ CEDAW/C/BEL/CO/6, 7 novembre 2008.

⁷⁶ Lors de sa signature, la Belgique a émis la réserve suivante : « le Royaume de Belgique déclare que la Convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère. » A ce sujet, les autorités ont informé le Commissaire qu'aucun consensus n'avait été trouvé.

⁷⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, CDL-AD(2002) 1, 12 mars 2002.

⁷⁸ Assemblée parlementaire, Résolution 1301 (2002) *Protection des minorités en Belgique*.

flamandes de trois bourgmestres de communes à facilités linguistiques en Flandres. La non-nomination des bourgmestres était liée au fait que, lors des élections locales de 2006 et des élections fédérales de juin 2007, dans plusieurs communes flamandes à facilités, les convocations de vote avaient été adressées aux électeurs francophones en français, contrevenant ainsi à la loi sur l'emploi des langues. En outre, le français avait été utilisé au cours de réunions des conseils communaux. Le 2 décembre 2008, le Congrès a lancé une procédure d'examen de cette question par sa commission institutionnelle et adopté une résolution et une recommandation sur la situation de la démocratie locale en Belgique. Il a encouragé les autorités flamandes à nommer les trois bourgmestres sans délai et appelé à une révision des lois linguistiques afin de permettre l'usage du français et du néerlandais aux réunions des conseils communaux concernés⁷⁹.

126. En Belgique, la Commission permanente de contrôle linguistique (« CPCL ») a été instituée pour recueillir les plaintes individuelles contre les violations présumées de la législation sur l'emploi des langues. La commission, qui est un organe consultatif, a pour mission d'enquêter sur toutes les violations de la législation linguistique en matière administrative. Elle est divisée en deux sections, l'une flamande et l'autre française, chacune d'elles ayant compétence pour sa région. Pour la région de Bruxelles-Capitale et pour les communes à facilités linguistiques, la CPCL convoque une réunion conjointe des deux sections. Toutefois, la CPCL n'est pas habilitée à agir au titre de la législation anti-discrimination de 2007 concernant des griefs liés à la langue. Selon les autorités, les tribunaux ont une compétence en la matière et le Conseil d'Etat peut annuler certaines décisions administratives pour violation de la législation linguistique. Cependant, aucun organisme pour l'égalité n'a encore été établi pour s'occuper de ce nouveau motif de discrimination à l'échelon fédéral ou autre.
127. Ces dernières années, il y a eu, en matière d'accès au logement et aux services publics, des allégations de discrimination fondée sur la langue. L'une d'elles concerne le code flamand du logement, tel qu'il a été modifié le 15 décembre 2006, qui impose aux candidats à un logement social en Flandres de prouver qu'ils sont prêts à apprendre le néerlandais. Dans sa décision du 10 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a estimé que l'obligation linguistique prévue par la loi n'était pas disproportionnée à l'objectif visé, à savoir permettre à tout un chacun de vivre dans la dignité. Toutefois, elle a précisé que la nécessité de faire preuve d'une volonté d'apprendre le néerlandais ne pouvait entraîner une obligation de résultat, en l'espèce, à démontrer que l'on a acquis une certaine connaissance du néerlandais. En outre, la Cour a déclaré que l'engagement d'apprendre le néerlandais ne pouvait pas être exigé des citoyens francophones vivant dans des communes à facilités linguistiques si les citoyens en question souhaitaient se prévaloir de ces facilités.
128. Des conditions linguistiques similaires ont également été imposées dans certaines communes flamandes concernant l'achat de terres communales, la location de salles municipales, la jouissance de certaines prestations de sécurité sociale et l'accès des enfants aux terrains de jeu communaux. En outre, des réglementations municipales ont été appliquées pour obliger les vendeurs, sur les marchés, à supprimer de leurs écriteaux publicitaires la traduction française des informations concernant les produits en vente. Saisies de plaintes, les autorités flamandes se sont opposées à certaines de ces pratiques en s'appuyant sur la Constitution belge et la législation actuelle contre la discrimination. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le Commissaire a été informé de possibles insuffisances des services publics en néerlandais, en matière, par exemple, d'administration, d'éducation et de santé. Des mesures ont été prises ces dernières années pour développer le bilinguisme dans la région de Bruxelles et des résultats positifs ont été obtenus, notamment parmi les professionnels de santé. Cependant, des difficultés semblent perdurer notamment lors d'intervention médicale d'urgence dans des communes flamandes autour de Bruxelles.
129. Certes, le Commissaire comprend tout à fait l'importance de l'apprentissage des langues pour favoriser l'intégration, mais s'inquiète du fait que les obligations linguistiques pour accéder aux services communaux risquent de stigmatiser les personnes dont la langue maternelle n'est pas le néerlandais et de compromettre les efforts visant à promouvoir des communautés tolérantes qui respectent la diversité.

⁷⁹ Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 258 (2008) et Résolution 276 (2008) – *démocratie locale en Belgique : la non-nomination de trois bourgmestres par les autorités flamandes*.

En ce qui concerne la jouissance des droits sociaux, la proportionnalité de toute obligation linguistique doit être strictement appliquée pour éviter des discriminations inutiles. Le Commissaire exhorte les autorités belges à instituer un organisme efficace et impartial pour traiter les plaintes relatives à la discrimination fondée sur la langue dans le cadre de l'actuelle législation anti-discrimination. Il convient d'accorder une attention particulière à la composition de cet organisme afin d'assurer son indépendance et son impartialité. Il est, en outre, essentiel de dispenser aux fonctionnaires et aux élus une formation concernant les obligations qui découlent de la législation anti-discrimination, telle qu'elle a été modifiée, en s'attachant tout particulièrement au critère de langue pour garantir la conformité avec la législation. En outre, afin de développer les recours disponibles contre la discrimination et de renforcer la protection des droits des minorités en Belgique, le Commissaire recommande à nouveau aux autorités belges de ratifier le Protocole n° 12 à la convention des droits de l'homme sur l'interdiction générale de la discrimination ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

V. Protection des droits des enfants

130. En Belgique, la protection des droits de l'enfant relève principalement de la compétence des communautés bien que les autorités fédérales et régionales soient responsables pour un certain nombre de sujets de première importance tels que la justice des mineurs ou leur enfermement. Les travaux au niveau communautaire font l'objet d'une supervision active et vigilante de la part du Délégué général aux droits de l'enfant dans la Communauté française ainsi que de la Commissaire aux droits de l'enfant pour la Communauté flamande. Toutefois, il n'existe pas de structure indépendante en charge de la protection des droits des enfants vivant dans la Communauté germanophone. Le Commissaire invite les autorités de cette Communauté à envisager les moyens de répondre à cette carence soit en établissant une institution spécifique soit en donnant compétence à une autorité indépendante existante. Des questions existent également quand aux contrôles réalisés sur les activités fédérales en matière d'enfants. En plus de ces structures indépendantes, la Belgique a fait suite aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en établissant la Commission nationale pour les droits de l'enfant en mai 2007. La Commission est une plate-forme rassemblant les autorités fédérales, communautaires et régionales ainsi que les associations travaillant sur les droits de l'enfant. Elle permet l'échange d'informations ainsi que la consultation de la société civile lors de la préparation de rapports internationaux sur les questions liées aux enfants. Sa compétence en matière de suivi de la mise en œuvre des recommandations des instances internationales demeure à rendre effective.

1. Justice juvénile

131. En 1965, la Belgique a choisi de se doter d'une législation de nature éducative pour répondre à la problématique des mineurs en conflit avec la loi. Basée sur une approche pédagogique et de réhabilitation, les mineurs ne commettent pas d'infractions mais des « faits qualifiés d'infractions ». Toutefois des modifications législatives ont progressivement modifié cette approche pour y introduire une approche restauratrice mais également un aspect plus punitif tourné vers la sanction. Si des préoccupations existent, il convient de souligner qu'à la différence d'autres Etats, la Belgique conserve un système de justice juvénile relativement protecteur des droits et de la spécificité des mineurs.

a. Comportements antisociaux

132. Des mesures ont été prises à l'égard des mineurs dont certains comportements sont considérés comme dérangeant pour la société bien que non délictueux. Récemment, un petit nombre de sociétés privées et des particuliers ont eu recours à des machines appelées « Mosquito » pour éviter les regroupements de jeunes. Cette machine a la particularité d'émettre un son extrêmement aigu - proche de celui d'un moustique – que seuls les mineurs et les jeunes personnes peuvent entendre. Suite aux réactions jointes de la Commissaire des droits de l'enfant et du Délégué général aux droits de l'enfant ainsi qu'à la mobilisation de la société civile, il apparaît que le recours à cette machine ait été abandonné et que le Gouvernement fédéral envisage de légiférer sur ce point.

133. Dans le même sens, certaines communes, notamment en Communauté française, ont entrepris d'adopter des mesures de couvre-feu à l'égard des jeunes afin de limiter leur libre circulation à partir d'une certaine heure ou dans certains quartiers de la commune. Une telle pratique a pour objectif affiché d'endiguer les actes d'incivisme ou la petite délinquance. Le Commissaire considère cependant que de telles pratiques ont un caractère stigmatisant pour les jeunes et les mineurs et discriminatoire en restreignant leur liberté de circulation ou de regroupement. Des sanctions administratives communales peuvent aussi être prises à leur égard. Comme le souligne la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, ces mesures prises par un fonctionnaire communal non indépendant font exception au système de la justice des mineurs⁸⁰. Le Commissaire appelle les autorités belges à assurer que la lutte contre les incivilités ne se fasse pas au détriment des droits des mineurs.

b. *Enfermement*

134. En droit belge, les enfants sont irresponsables pénalement jusqu'à l'âge de leur majorité. Les juges de la jeunesse disposent d'un arsenal de mesures éducatives et de réhabilitation qu'ils peuvent prendre contre les mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction. A partir de 12 ans, les juges peuvent placer un mineur dans une institution publique de protection de la jeunesse (IPPJ) à régime éducatif ouvert. Dès 14 ans, les juges peuvent ordonner le placement du mineur dans des IPPJ à régime éducatif fermé. Il existe cinq IPPJ en Communauté française et deux - avec quatre implantations - en Communauté flamande. La décision de placement est prise par une autorité fédérale, un juge de la jeunesse, mais son exécution relève de la compétence des Ministres communautaires en charge de l'aide à la jeunesse. Cette répartition des compétences peut engendrer une différence de prise en charge des mineurs en fonction de leur appartenance à l'une ou de l'autre des Communautés. Surtout, à la différence des prisons pour adultes, il n'existe aucun mécanisme spécifique et indépendant de contrôle et de plaintes dans ces structures.

135. Au niveau fédéral, il existe également un centre fermé pour le placement provisoire des mineurs situé à Everberg. Créé en 2002 pour une durée initiale de deux ans et demi, le centre est toujours en fonction et des projets d'agrandissement existent. Ce centre sert au placement de mineurs pour une durée initiale de cinq jours qui peut être prolongée de deux fois un mois sur décision d'un juge. La durée moyenne de détention, bien qu'en légère augmentation ces dernières années, demeure inférieure à un mois. Le centre accueille uniquement des garçons à partir de 14 ans, la moyenne d'âge étant en 2008 de 16 ans et huit mois. Le centre dispose de 24 places pour les enfants placés par les communautés flamande et française et deux pour la communauté germanophone. La loi interdit la surpopulation de centre qui est en général toujours à pleine capacité. En 2008, la direction a ainsi refusé 245 demandes de placement.

136. La responsabilité et la gestion du centre sont partagées entre le service fédéral de la justice et les ministères flamand et francophone en charge de la protection et de l'aide à la jeunesse. La logistique, les transferts ainsi que la sécurité relèvent de la compétence fédérale. Les attributions des communautés flamande et française couvrent notamment la prise en charge éducative et pédagogique. Il semble que les autorités des deux communautés ont une approche différente vis-à-vis de ce centre tant dans l'utilisation des places disponibles que dans le régime appliqué. Ainsi, les règles disciplinaires sont différentes et des préoccupations demeurent quant à l'isolement⁸¹. Dans le même sens, l'équipe d'encadrement de la Communauté flamande compte moitié moins de personnel que son homologue de la Communauté française. Le Commissaire invite les autorités à revoir les méthodes disciplinaires et de sanctions au sein du centre d'Everberg et à garantir l'approche éducative et de réhabilitation pour l'ensemble des enfants. Dans son rapport de 2006, le CPT évoquait l'hébergement ponctuel d'enfants de la Communauté française dans l'aile de la Communauté flamande par manque de places disponibles⁸². Cette situation perdure bien que les jeunes francophones placés dans la section flamande bénéficient désormais d'un accompagnement éducatif et pédagogique de la part du personnel francophone. Le Commissaire appelle les autorités à ne plus recourir à cette pratique afin de ne pas soumettre ces enfants à un isolement de fait.

⁸⁰ La CODE, *les mineurs et les sanctions administratives communales pour incivilités*, juin 2007.

⁸¹ CPT/Inf (2006) 15, §§. 57 et 64.

⁸² CPT/Inf (2006) 15, § 59.

137. Lors de la visite, le Commissaire a été informé du projet de créer 280 nouvelles places pour mineurs dans des structures fermées ce qui doublera le nombre de places disponibles. Ainsi l'ancienne prison de Tongres devenue un musée pédagogique devrait de nouveau être transformée en un centre fermé pour mineurs. Le centre fermé d'Everberg devrait voir sa capacité passer de 50 à 128 places. Ces projets préoccupent la société civile comme le Délégué général et la Commissaire aux droits de l'enfant. La plupart des structures d'enfermement existantes sont situées dans des endroits éloignés des grandes agglomérations et il est souvent difficile pour les familles de maintenir un contact régulier avec les enfants enfermés. A titre d'exemple, le centre d'Everberg est situé à sept kilomètres de la gare la plus proche et aucun bus ne circule dans les trois kilomètres environnants. Le nouveau centre d'enfermement qui est projeté de créer provisoirement à Saint-Hubert, en Communauté française, se trouve à près de 160 kilomètres de Bruxelles alors qu'il devrait accueillir en grande majorité des enfants de cet arrondissement. Cette distance entraîne des préoccupations pour le maintien des liens sociaux et familiaux du mineur mais également des difficultés relatives aux contacts avec les avocats ou la présentation du mineur devant un juge. Le Commissaire invite les autorités belges à étudier les possibilités qui permettraient de garantir que les mineurs privés de liberté soient détenus dans des structures à proximité de leur lieu de résidence. Des efforts devraient également être entrepris pour assurer la desserte par des transports en commun de tous ces centres.
138. Des nouvelles dispositions législatives accroissent les possibilités de mesures protectionnelles alternatives au placement des mineurs en centre fermé et le Commissaire a été informé que des moyens supplémentaires avaient été alloués pour leur mise en œuvre. Une crainte existe cependant que l'augmentation des places en centre fermé entrainera l'enfermement de plus de mineurs. Le placement des mineurs en centre fermé qui doit demeurer l'exception, au sens de l'article 37 de la Convention des droits de l'enfant, risque de se pratiquer plus fréquemment. Le Commissaire appelle les autorités à assurer que la pleine effectivité des sanctions alternatives et éducatives afin de limiter le recours à la privation de liberté et invite les autorités à prendre en compte des Règles européennes pour les délinquants mineurs⁸³ dans la mise en œuvre de ces projets.

c. *Dessaisissement*

139. L'article 57 bis de la loi de 1965 permet au juge de la jeunesse de se dessaisir du dossier d'un mineur présumé délinquant qui lui est présenté. Il peut proposer au ministère public son jugement par la chambre spécifique au sein du tribunal de la jeunesse lorsqu'il estime, sur la base de la personnalité, que les mesures protectionnelles qu'il pourrait prononcer à son égard sont inadéquates. En cas d'acte criminel commis par un mineur dessaisi, les cours d'Assises ont compétence en la matière. En pratique, le dessaisissement permet de soustraire à la juridiction des mineurs un jeune âgé de plus de 16 ans qui a commis un fait grave et de le faire juger comme un adulte. S'il est condamné à une peine de prison, il sera détenu dans un établissement pour adulte. De plus, le mineur « dessaisi » peut être placé en détention préventive avec des adultes. Ces cas ne concernent qu'un nombre limité de mineurs chaque année. Environ 150 mineurs ont été concernés par cette mesure en 2008 principalement dans la région de Bruxelles alors que les juridictions dans les districts wallons et surtout flamands n'y ont que peu recours. Les enfants sont non seulement jugés comme des adultes mais également détenus dans les mêmes établissements que les adultes sans aucune protection ou attention particulière. Cette possibilité est d'autant plus préoccupante que nombre de prisons belges offrent actuellement des conditions de vie particulièrement intolérables.
140. Dénoncé à de multiples reprises par la société civile comme par des institutions internationales⁸⁴, la procédure de dessaisissement demeure applicable et appliquée en Belgique malgré une proposition de loi qui proposait un enfermement séparé des mineurs. Elle démontre que le système judiciaire de prise en charge spécifique des mineurs n'est pas adapté pour pendre en charge l'ensemble de la délinquance juvénile. De plus, la proximité avec les adultes lors de la détention est préjudiciable pour le mineur où il

⁸³ Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, 5 novembre 2008.

⁸⁴ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13 juin 2002, CRC/C/15/Add.178, § 31-32.

risque brimades et violence. L'absence d'attention spécifique pour ces enfants ou de programmes pédagogiques ou sociaux à leur attention ne fait qu'accroître le risque que la prison soit une école du crime pour eux. Elle limite tout travail de réinsertion. Les autorités belges ont indiqué que d'importantes améliorations devraient avoir lieu à l'automne 2009 avec l'application de l'article 606 du code d'instruction criminelle. Le Commissaire rappelle fermement que la détention des mineurs doit impérativement se faire séparément des adultes et recommande aux autorités belges de mettre un terme à la détention des mineurs dans les prisons pour adultes.

2. Châtiments corporels

141. Depuis 2000, la Constitution belge dispose que « chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle ». Différentes modifications des codes pénal et civil sont par la suite intervenus sans toutefois que ces dispositions ne soient interprétées comme interdisant pleinement les châtimens corporels. Le Comité européen des droits sociaux a constaté en 2005 que la Belgique n'était pas en conformité avec l'article 17 de la Charte sociale européenne de par l'absence d'interdiction des châtimens corporels⁸⁵. Dans sa décision, le Comité considère que la Belgique devrait formellement interdire les violences contre les enfants de la part des parents et des « autres personnes »⁸⁶. Dans le même sens, le Comité des droits de l'enfant a appelé la Belgique à interdire les châtimens corporels ainsi qu'à poursuivre les campagnes de sensibilisation et de formation à ce sujet⁸⁷.
142. En matière de prévention et de prise en compte des questions de violences et de maltraitance, chaque communauté a mis en place des services spécifiques pour recevoir les plaintes et écouter les jeunes. Ainsi en 2006, les équipes SOS-Enfants qui relèvent de l'Office de la Naissance et de l'enfance ont reçu des signalements concernant 4 198 enfants dont plus de 60 % concernés des cas de maltraitemens sexuels, physiques ou psychologiques⁸⁸. Pour la même année, l'institution flamande en charge du bien-être des enfants a reçu 6 147 signalements dont la quasi-totalité concernés des cas de maltraitemens. Le Délégué général et la Commissaire aux droits de l'enfant ont eux aussi indiqué l'importance des plaintes reçus à ce sujet. Préoccupé par la perpétuation de ces pratiques, le Commissaire appelle les autorités belges à se conformer à la décision du Comité européen des droits sociaux en adoptant une loi interdisant explicitement cette pratique afin d'envoyer un signal clair aux enfants, aux parents et à la population en général. Il convient également de poursuivre les efforts entrepris pour promouvoir la parentalité positive et l'éducation sans violence via le développement de campagnes spécifiques.

VI. Mesures de lutte contre le terrorisme

143. Ces dernières années, la Belgique a adopté des dispositions législatives spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme. En 2003, le Parlement a adopté une loi définissant les infractions terroristes⁸⁹. Le Commissaire relève que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est dit préoccupé en 2004⁹⁰ par le manque de précision de la définition des infractions terroristes dans cette loi. Par ailleurs, une loi légalisant les techniques d'enquête dites « méthodes particulières de recherche »⁹¹ a été adoptée en 2005. Les méthodes d'enquête et de surveillance employées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme donnent lieu à une extension des pouvoirs d'investigation et de surveillance.
144. Le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme a dénoncé dans son rapport de 2007⁹² les tensions qui existent dans l'appareil judiciaire belge autour de l'application de ces lois anti-terroristes. Le Commissaire relève que l'application de cette législation tend à empiéter sur les droits de la défense,

⁸⁵ Décision sur le bien fondé, Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Belgique, réclamation n° 21/2003, 26 janvier 2005.

⁸⁶ § 18 de la décision : « tout cadre extérieur au foyer familial, hormis l'école et le système pénitentiaire, comme par exemple, les garderies non institutionnelles ».

⁸⁷ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13 juin 2002, CRC/C/15/Add.178, § 24.

⁸⁸ Service SOS-enfants, *Rapport d'activités 2006 de l'Action enfance maltraités*.

⁸⁹ Loi relative aux infractions terroristes du 19 décembre 2003.

⁹⁰ CCPR/CQ/81/BEL § 24.

⁹¹ Loi du 6 janvier 2003 modifiée par la loi portant des modifications diverses au code d'instruction criminelle et au code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée du 27 décembre 2005.

⁹² Comité T, rapport 2007 p. 39 et suivantes.

sur le droit au respect de la vie privée, à la protection des données et à l'autodétermination en matière d'informations personnelles. Il est par conséquent nécessaire de s'assurer de la précision des dispositions et de leur caractère adéquate et proportionné. Le Commissaire recommande que la loi définisse de manière précise les infractions terroristes et que soit défini restrictivement le champ d'application des méthodes particulières d'enquête.

145. Lors de sa visite, le Commissaire a été informé d'un projet d'arrêté royal sur les fichiers policiers⁹³. Cet arrêté tend à donner la possibilité aux policiers locaux et fédéraux de recueillir, traiter et stocker des données à caractère personnel, notamment les données « physiques et psychiques », les « habitudes de consommation », les « opinions politiques et religieuses » ou l'«orientation sexuelle ». Par cette mesure, le Gouvernement entend améliorer et renforcer la lutte et la prévention du terrorisme. Depuis une dizaine d'années, la police recense des informations sur les citoyens belges dans la banque de données nationale générale créée lors de la loi de réforme des polices de 1998. L'arrêté royal vise à réglementer ces banques de données. Cet arrêté royal a suscité la polémique, y compris au sein du Parlement fédéral. Les critiques contre ce texte portaient surtout sur le manque de précision, sur la non-pertinence de certaines données, sur l'absence de protection des mineurs, sur l'absence de mécanismes de contrôle efficaces et sur l'absence d'accès des citoyens à ces données.
146. Le Commissaire reconnaît pleinement l'importance de collecter et de traiter des données indispensables à la prévention des activités terroristes. Cependant, compte tenu du fort taux d'erreur constaté dans les enquêtes préventives, la législation dans ce domaine doit être aussi précise que possible s'agissant de la définition des critères présidant à l'inclusion de personnes dans les bases de données anti-terroristes et de la détermination de l'usage de ces bases. Le Commissaire rappelle qu'il est nécessaire de concilier la lutte contre le terrorisme et plus largement contre la délinquance avec le droit des individus à être protégés des intrusions dans leur vie privée et de la collecte, du stockage, du partage et de l'utilisation impropres de données les concernant. Un examen indépendant de l'utilisation et de l'impact de ces banques de données est nécessaire afin de s'assurer de leur caractère nécessaire et proportionné. Le Commissaire recommande aux autorités de veiller à ce que les restrictions apportées au droit au respect des droits de la défense, au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles au nom de la détection et de la prévention des activités terroristes et la lutte contre la délinquance soient nécessaires, adéquates, proportionnées et prévues par la loi.

⁹³ Projet d'arrêté royal fixant les modalités de traitement des données à caractère personnel et des informations de la police intégrée à deux niveaux dans le cadre de la Banque de données nationale générale.

VII. Recommandations

147. Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités belges :

Système national de protection des droits de l'homme

1. Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
2. Envisager la ratification du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture et mettre en place un mécanisme de visite des lieux privés de liberté.
3. Mettre en place un plan d'action pour la protection et la promotion des droits de l'homme.
4. Poursuivre les réformes afin de raccourcir les délais de procédures et la surcharge des juridictions.
5. Renforcer l'indépendance et la transparence des mécanismes de contrôle des actes de la police ainsi que leur efficacité au stade de l'enquête.
6. Procéder à la réforme des articles du code de procédure pénale afin de garantir les droits fondamentaux des personnes privées de leur liberté, dès le début de la privation de liberté.

Système pénitentiaire

7. Prendre toutes les mesures adéquates pour mettre fin rapidement à la surpopulation carcérale et aux conditions de détention inhumaines dans certains établissements pénitentiaires, et assurer la mise en œuvre rapide du Master plan pour accélérer l'élargissement ainsi que le renouvellement du parc carcéral.
8. Prendre les mesures d'urgence pour améliorer dès à présent la situation des détenus en termes d'hygiène, de promiscuité et de sécurité, en particulier respecter la règle un détenu-un lit et fermer les cellules qui ne sont pas équipées de toilettes.
9. Garantir aux détenus les soins médicaux adaptés et appliquer un régime spécifique de détention aux internés.
10. Détenir séparément les prévenus et les condamnés.
11. Mettre en place un système indépendant et efficace de plaintes individuelles pour les détenus.
12. Développer et promouvoir les peines alternatives à l'emprisonnement.

Asile

13. Donner des instructions claires aux forces de l'ordre et autres services compétents afin d'assurer qu'aucun étranger ne puisse être interpellé par le recours à des convocations non spécifiques.
14. Rendre la procédure d'asile plus transparente notamment quant aux décisions de rejet de l'Office des étrangers ainsi qu'en facilitant l'accès aux informations et statistiques.
15. Ne plus recourir à la détention systématique de certaines catégories de demandeurs d'asile dont la demande a été faite à la frontière et permettre aux personnes concernées de bénéficier des mêmes droits et mêmes procédures que les autres demandeurs.

Détention des migrants

16. Apporter une solution afin de ne plus détenir des mineurs dans les centres fermés ainsi qu'analyser l'opportunité et la nécessité de détenir certains étrangers malades.
17. Rendre conforme aux standards européens le centre « INAD » notamment en donnant accès à un lieu de promenade à l'extérieur.
18. Fermer le centre « 127 » et prévoir la détention des étrangers y étant détenus dans d'autres centres existants en attendant l'ouverture du centre de remplacement et garantir le respect de l'intimité et de l'autonomie pour l'ensemble des étrangers détenus notamment dans les centres de Merksplas et Bruges.
19. Offrir aux étrangers en détention une qualité de soins comparable à celle disponible à l'extérieur.
20. Revoir la pratique non encadrée du régime différencié dans les centres fermés.
21. Mettre en place un système indépendant et efficace de plaintes individuelles pour les étrangers détenus.
22. Créer des permanences juridiques de première ligne dans l'ensemble des centres fermés et allouer les fonds nécessaires pour qu'elles soient professionnelles, indépendantes et de qualité.
23. Etendre à au moins cinq jours le délai pour contester une décision d'éloignement.
24. Allouer des moyens humains et financiers supplémentaires aux structures ouvertes pour familles étrangères.
25. Clarifier au plus vite les engagements concernant la régularisation des migrants irréguliers et offrir une procédure égalitaire et transparente.

Mesures contre la discrimination, le racisme et la violence à l'égard des femmes

26. Désigner des organismes indépendants, facilement accessibles au public et dotés des moyens financiers nécessaires pour promouvoir l'égalité et recueillir les plaintes au titre de la législation communautaire et régionale sur la non-discrimination.
27. Intensifier leurs efforts pour assurer une égalité effective entre les femmes et les hommes, en s'attachant tout particulièrement à réduire les disparités de rémunérations et à augmenter le nombre de femmes occupant des postes à responsabilités dans le pays.
28. Etendre le plan d'action contre la violence familiale afin qu'il couvre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à améliorer les services d'aide aux femmes victimes de violences afin de mettre à leur disposition des centres de premier accueil spécialisés.
29. Créer un organisme efficace et impartial chargé de traiter les plaintes relatives à la discrimination fondée sur la langue au titre de la législation en vigueur contre la discrimination.
30. Dispenser aux fonctionnaires et aux élus une formation sur les obligations qui découlent de la législation anti-discrimination, telle qu'elle a été modifiée, en s'attachant tout particulièrement au critère de langue.

Mineurs

31. Mettre en place un mécanisme indépendant pour la protection des droits des enfants dans la Communauté germanophone.
32. Revoir les méthodes disciplinaires et de sanctions au sein du centre fermé d'Everberg.
33. Prendre en compte dans l'ouverture de nouveaux centres fermés leur éloignement par rapport aux grandes agglomérations et assurer l'accessibilité de ces centres.
34. Allouer les moyens nécessaires pour garantir la pleine efficacité des mesures alternatives à la détention des mineurs.
35. Mettre un terme à la détention des mineurs dessaisis dans les prisons pour adultes.
36. Adopter une loi interdisant formellement les châtiments corporels et poursuivre les efforts entrepris pour promouvoir la parentalité positive et l'éducation sans violence.

Anti-terrorisme

37. Définir de manière précise les infractions dans le cadre de la législation anti-terroriste et définir restrictivement le champ d'application des méthodes particulières d'enquête.
38. Veiller à ce que les restrictions apportées au droit au respect des droits de la défense, au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles au nom de la prévention des activités terroristes soient nécessaires, adéquates, proportionnées et prévues par la loi.

**ANNEXE I : Liste des autorités et des organisations rencontrées ou consultées lors de la visite
et des lieux visités**

Autorités belges

M. le Vice-Premier ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles, Jo Vandeurzen

M. le Ministre des Affaires étrangères, Karel De Gucht

Mme la Ministre de la politique de la migration et d'asile, Annemie Turtelboom

M. le Ministre-Président du Gouvernement flamand, Kris Peeters

M. le Ministre flamand de la culture, de la jeunesse, des sports et des affaires bruxelloises, Bert Anciaux

M. le Ministre flamand de l'administration intérieure, de l'urbanisation, de l'habitat et de l'intégration, Marino Keulen

Mme la Ministre flamande de la mobilité, de l'économie sociale et de l'égalité des chances, Kathleen Van Brempt

M. le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué

M. le Ministre-Président de la Communauté germanophone, Karl-Heinz Lambertz

Mme la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la santé de la Communauté française Catherine Fonck

M. le Ministre wallon des affaires intérieures et de la fonction publique, Philippe Courard

Délégation du Parlement fédéral (Chambre et Sénat) dont les membres de la délégation belge à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Les Présidents de la Cour constitutionnelle

Les Médiateurs fédéraux

Les Directeurs du Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme

Le Directeur de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes

La Commissaire flamande pour les droits de l'enfant

Le Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française

Des membres du Comité permanent de contrôle des services de police

La Présidente de la Commission nationale pour les droits de l'enfant

Les ordres des barreaux flamands, francophones et germanophone

Organisations non gouvernementales

Amnesty International Belgique section francophone et flamande

Centre de ressources pour l'égalité femmes/hommes - Amazone

Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR)

Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE)

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (CIRE)

Défense des enfants international - Belgique section francophone

Human Rights without Frontiers International

Jesuit Refugee Service Belgium

Kinderrechtencoalitie Vlaanderen

Ligue des droits de l'Homme section francophone et flamande

Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)

Nederlandstalige Vrouwenraad

Observatoire International des prisons – section Belgique

Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Organisation internationale

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

Lieux visités

Maisons d'arrêt de Forest et Anvers

Centre fermé pour placement provisoire de mineurs à Everberg

Centre fermé de Merksplas

Centre 127

Centre 127 bis

Maisons d'accueil pour familles en cours de rapatriement à Zulte

Etablissements d'accueil pour victimes de violences domestiques Vogelsang et les Trois Pommiers (Bruxelles)

Colloque

Le Commissaire est intervenu lors du Colloque intitulé « L'art. 23 de la Constitution. 20 ans après, un bilan sur les droits économiques, sociaux et culturels » organisé par la Vrije Universiteit Brussel et le SPF Emploi pour le sixième anniversaire des droits sociaux en Belgique.

ANNEXE II : Commentaires de la Belgique au Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg.

Remarques liminaires :

En tant que membre fondateur du Conseil de l'Europe, la Belgique considère les droits de l'homme comme essentiels à tout Etat démocratique. Notre pays s'est engagé à respecter ces droits et à en promouvoir le respect. La Belgique accorde une très grande importance au travail que réalise le Conseil de l'Europe dans la promotion et la mise en œuvre des normes internationales en matière de droits fondamentaux.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un instrument indispensable à la dignité et la liberté de chacun. La Belgique veut assurer que le respect de ses dispositions soit garanti à tous.

Dès lors, le travail du Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que l'existence d'autres mécanismes de contrôle, est primordial pour garantir le respect de ces principes. C'est dans cette perspective que nous avons accordé la plus grande attention à la visite du Commissaire en Belgique, en décembre 2008.

Nous remercions le Commissaire pour le rapport constructif qu'il a rédigé sur la Belgique, et nous lui sommes gré d'avoir pu exprimer nos commentaires sur certains passages.

La Belgique accordera toute l'attention nécessaire aux recommandations formulées dans ce rapport, ainsi qu'à leur mise en œuvre, afin de permettre l'amélioration du système de protection des droits de l'homme.

Méthodologie utilisée:

Les commentaires repris ci-dessous sont relatifs à certains passages spécifiques du rapport. Les numéros des paragraphes repris dans ce document correspondent à ceux du rapport du Commissaire.

Ces commentaires ont été formulés par les différentes autorités ayant participé à la visite du Commissaire. Il s'agit d'éclaircissements, de précisions et de mises à jour.

I. Système national de protection des droits de l'homme

1. Adhésion aux conventions européennes et internationales des droits de l'homme

§9 :

La Belgique a ratifié la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, le 27 avril 2009.

2. La constitution et le système judiciaire belge

§ 15:

Pour ce qui concerne la dernière phrase de ce paragraphe, le gouvernement belge souhaite ajouter le commentaire suivant :

En ce qui concerne la matière pénale, des dispositions ayant pour but de simplifier les procédures existent. Il convient, à cet égard, de se référer aux mécanismes suivants :

- les amendes administratives, notamment prévues par les lois du 10 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football. De nombreuses autres lois spéciales prévoient également des systèmes d'amendes administratives qui ont pour effet le non-exercice de l'action publique ;

- la perception immédiate en matière de circulation routière, prévue par la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ;
- la transaction prévue par l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle ;
- la médiation en matière pénale prévue par l'article 216*ter* du même Code ;
- la convocation par procès verbal prévue par l'article 216*quater* du même Code et enfin ;
- la citation directe prévue par l'article 182 du même Code (C.I.Cr.).

En ce qui concerne la procédure civile, il convient de citer :

- l'existence d'une procédure en débats succincts, dans les cas prévus par l'article 735 du Code judiciaire ;
- la procédure d'injonction de payer, visée aux articles 1338 à 1344 du même Code ;
- le projet de loi actuellement discuté au Parlement, qui étend aux situations purement internes le mécanisme simplifié consacré par le règlement européen relatif à l'injonction de payer.

Précisons que la loi du 8 août 1997 sur les faillites connaît également une procédure sommaire de clôture de la faillite, par laquelle les opérations de liquidation sont au maximum simplifiées.

§17:

La Belgique souhaite compléter ce paragraphe en indiquant qu'à ce jour, la procédure tendant à faire reconnaître la responsabilité de l'Etat devant le juge civil du fait de la durée excessive d'une procédure concerne non seulement la procédure civile mais également la procédure pénale et administrative.

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la procédure tendant à faire reconnaître la responsabilité de l'Etat devant le juge civil du fait de la durée excessive d'une procédure est aussi considérée comme efficace pour les procédures pénales (Psherowsky c. Belgique ,7 avril 2009)et administratives (De Liedekerke c. Belgique,3 mai 2005).

4. La police

b. La protection des droits des personnes arrêtées au cours des interrogatoires de police

§ 32:

Il est fait référence aux articles 33*bis* et suivants de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, insérés par la loi du 25 avril 2007, qui contiennent certains droits pour les personnes arrêtées, pendant la phase de la détention administrative. Ces articles prévoient que ces personnes doivent être informées des motifs de leur arrestation, ainsi que la durée maximale de cette privation de liberté, dans une langue qu'elles comprennent. Elles peuvent également demander qu'une personne de confiance soit avertie. L'officier de police procédera à cette demande, sauf s'il a des raisons sérieuses de penser que ceci constituera un danger pour l'ordre public et la sécurité, et devra alors mentionner ces motifs dans le registre des privations de liberté. Lorsqu'un mineur d'âge est arrêté, la personne chargée de sa surveillance en est d'office avertie. Toute personne arrêtée a également le droit à l'assistance médicale, ainsi qu'à un examen médical par un médecin de son choix, ceci, à ces frais. Ces personnes ont enfin le droit, pendant toute la durée de leur privation de liberté, de recevoir une quantité suffisante d'eau potable, d'utiliser des sanitaires adéquats et, compte tenu du moment, de recevoir un repas.

§ 33 et recommandation n°6:

Dans le sens de la recommandation du Commissaire, le gouvernement belge annonce que suite aux arrêts Salduz et Panovits, la question de l'assistance de l'avocat pendant les auditions est de nouveau à l'ordre du jour, bien que la portée de ces arrêts ne soit pas tout à fait claire. Une large consultation de tous les groupes professionnels concernés est organisée par le Ministre de la Justice sur ce point.

§35 :

Selon les autorités compétentes, il n'y a pas de surpopulation dans les maisons de peine.
§40 :

Il convient de remplacer « surveillant pénitentiaire » par « agent pénitentiaire ».

II. Le système pénitentiaire

1. La surpopulation carcérale

§43 :

Les autorités compétentes affirment que la quantité de nourriture distribuée est suffisante (c'est l'organisation de sa distribution qui est difficile). Par ailleurs, les détenus ont la possibilité de cantiner (les détenus qui n'ont pas de rentrées d'argent reçoivent une aide sociale de la prison qu'ils peuvent dépenser selon leurs besoins).

5. Le personnel pénitentiaire

§60 :

Une augmentation du temps de formation (12 mois) et une refonte du système de recrutement sont actuellement discutées. Ces réformes devraient intervenir en janvier 2010.

6. Les mesures prises par les autorités pour améliorer la situation des prisons

§63 :

Concernant ce paragraphe, les précisions suivantes sont apportées:

L'état de vétusté ne concerne pas toutes les prisons du pays mais seulement certaines d'entre elles. D'autres prisons ne posent pas de problème sur ce point.

Le Master plan dont il est question dans le présent rapport a été remplacé par un nouveau plan. Le Masterplan version II (ou Masterplan élargi), approuvé en conseil des ministres le 18 décembre 2008, se distingue du premier par la construction de prisons supplémentaires en remplacement de très vieilles infrastructures.

Il a en effet été résolument opté pour le remplacement d'établissements particulièrement vétustes, dont les besoins sont tellement importants et nombreux qu'ils nécessiteraient des années d'efforts. Six nouvelles infrastructures sur quatre lieux sont ainsi prévues pour remplacer les bâtiments anciens:

- Saint-Gilles /Forest/ Berkendael (femmes) deviennent Bruxelles I, Bruxelles II et Bruxelles III
- Dinant et Namur deviennent Marche-en Famenne.
- Anvers (Begijnenstraat) sera remplacé par Anvers
- Merksplas (cellulaire) sera remplacé par un nouveau bâtiment à Merksplas

Le fait que ces vieilles infrastructures seront remplacées ne signifie toutefois pas que des travaux ne seront plus effectués dans ces bâtiments.

§64 :

Pour les établissements de "haute sécurité", le gouvernement belge fait part des observations suivantes :

En ce qui concerne les sections de haute sécurité, il convient de remettre le contexte en place. La gestion des détenus qui présentent de manière durable un comportement agressif suivi parfois de passages à l'acte, est une problématique qui ne date pas d'hier. Il est vrai que par le passé, l'administration pénitentiaire n'avait

pas à proprement parler d'outils structurels pour gérer ce type de détenus. Elle utilisait donc la technique dite du "carrousel" qui était loin d'être une solution idéale.

La mise en oeuvre de la loi de principes sur les aspects "ordre et sécurité", ainsi que l'ouverture des sections de haute sécurité à Bruges et à Lantin, ont fortement modifié cette situation et ont permis une réflexion sur la manière d'envisager la problématique. Désormais, l'administration pénitentiaire dispose en effet d'outils théoriques ainsi que pratiques pour la gestion des détenus dits violents. Les sections de haute sécurité n'ont pas pour vocation de « parquer » le détenu en isolement jusqu'à la fin de sa peine, au contraire. Elles disposent d'un personnel qualifié et spécialement formé pour travailler avec ce type de détenus. Ces sections ont pour objectif de stabiliser et de normaliser le comportement de l'intéressé et ce, via un suivi extrêmement individualisé opéré dans un milieu structurant.

III. Immigration et asile.

De manière générale, il est demandé de remplacer les termes « détention » par « maintien à la disposition du gouvernement » dans ce chapitre du rapport, étant donné qu'il s'agit du terme légal correct.

1. Droit d'asile

§ 68 :

Le rapport fait état de difficultés dans le cadre du regroupement familial. Cependant, la Belgique vient de modifier l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980, le 8 mars dernier, afin d'assouplir la procédure et plus particulièrement les conditions relatives aux documents à produire à l'appui d'une demande de regroupement familial.

§ 71 :

Des précisions sont à apporter à ce paragraphe. En effet, sa rédaction actuelle ne précise pas la notion de « *prise en considération de la demande* » et devrait donc être nuancée. Telle quelle, elle laisse entendre que finalement l'Office des Etrangers (OE) traite, selon la procédure décrite (non transmission de la demande au Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA)) toutes les demandes d'asile.

L'Office des Etrangers ne possède qu'une compétence marginale dans l'examen d'une demande d'asile. Dans le cas de demandes d'asile multiples et seulement en l'absence de nouveaux éléments, l'Office des Etrangers peut notifier une décision de non prise en considération.

La décision de « non *prise en considération* » ne concerne que les demandes d'asile multiples qui ne contiennent pas de nouveaux éléments, c'est-à-dire, des éléments ayant trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir. Si le demandeur d'asile fait valoir de nouveaux éléments, sa demande sera examinée par le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides.

En outre, il convient d'indiquer que la décision de non-prise en considération d'une demande d'asile prise par l'Office des Etrangers est susceptible d'un recours en annulation auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers. La Cour constitutionnelle a dans son arrêt du 27 mai 2008 (n° 81/2008), admis cette exception pour les demandes multiples et a par ailleurs confirmé que la compétence d'annulation du Conseil offrait aux justiciables une garantie juridictionnelle effective, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre les décisions qui les concernent.

La jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers devra déterminer si les décisions de l'Office des Etrangers manquent de transparence à cet égard. Il y a donc un contrôle de la légalité de la décision qui est faite par une juridiction ; ce qui permet de garantir les droits des demandeurs d'asile.

§72 :

Le rapport du Commissaire mentionne que la nouvelle procédure est principalement écrite. Ceci n'est pas conforme à la réalité. En effet, l'instance d'asile principale dans la procédure d'asile est le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides. Telle fut la volonté du législateur. Or auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, la procédure est principalement orale : le demandeur d'asile bénéficie toujours d'une ou de plusieurs auditions dont la durée est de minimum trois heures.

Seule la procédure de recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers se déroule principalement de manière écrite. Le caractère écrit de la procédure:

- offre aux parties y compris pour le demandeur d'asile une plus-value très importante. Cette plus-value se trouve dans l'obligation de motivation incombant au juge (art. 149 de la Constitution) et dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Cette obligation constitutionnelle implique que chaque élément repris dans la requête doit obligatoirement recevoir une réponse dans l'arrêt. Le caractère écrit de la procédure impose donc une obligation de motivation plus lourde qu'une procédure orale. Ceci a été confirmé récemment par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 23 décembre 2008, n° 189174. En outre, le caractère écrit de la procédure n'est en réalité que partielle puisqu'une audience publique doit toujours avoir lieu ;
- il n'exclut pas que les parties et leurs avocats puissent formuler sous certaines conditions oralement leurs remarques au cours de l'audience, y compris, invoquer de « nouveaux éléments ». L'article 13 du règlement de procédure du Conseil du Contentieux des Etrangers prévoit également que le président puisse interroger les parties si nécessaire.

Le rapport fait état de difficultés de communication rencontrées par les avocats notamment pour l'accès au dossier de leur client. Le gouvernement belge souhaite apporter les précisions suivantes:

- Auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides: Il est possible d'obtenir une copie du dossier. La réception de la copie du dossier se fait dans les 48h de la demande de copie.
- Auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers: Les parties et leurs avocats peuvent consulter le dossier au greffe durant le délai fixé dans l'ordonnance de fixation d'audience (art.39/61). Les heures d'ouverture du greffe sont, en comparaison avec celles d'autres juridictions, plus larges (chaque jour ouvrable de 8h à 16h et le jeudi de 8h à 18h). Les avocats en dehors de la Capitale bruxelloise peuvent adresser une demande écrite auprès du Conseil afin de recevoir une copie de certaines pièces. Ces copies leur sont envoyées dans les meilleurs délais.

§ 73 et recommandation n°14:

Sur le rôle du Conseil du Contentieux des Etrangers, le gouvernement fait remarquer qu'il est vrai qu'il ne dispose pas d'un pouvoir d'investigation propre. Un tel pouvoir n'est pas en soi une caractéristique d'une juridiction (administrative). Ce fait n'empêche pas que le Conseil procède à un nouvel examen à partir du dossier et des pièces de procédure. Il peut également prendre en compte l'avis que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés peut donner sur la base de l'article 39/53 de la loi.

En outre, les parties peuvent présenter des éléments nouveaux. Dans son arrêt du 27 mai 2008, (n° 81/2008), la Cour constitutionnelle a estimé que le Conseil du Contentieux des Etrangers peut prendre en compte des « nouveaux éléments » :

- d'abord, ceux que l'étranger invoque dans la requête qu'il introduit auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (article 39/69, § 1er, 4°, et l'article 39/76, § 1er, alinéa 2) ;
- Ensuite, il peut lui-même décider de tenir compte de tout nouvel élément qui est porté à sa connaissance par les parties, y compris leurs déclarations à l'audience, même lorsqu'il n'en est pas fait mention dans la requête. Si la loi prévoit que ces éléments ne peuvent être pris en compte que lorsque les trois conditions cumulatives sont réunies (article 39/76, § 1er, alinéa 3), la Cour Constitutionnelle a estimé quant à elle que le Conseil du Contentieux des Etrangers, vu sa compétence de pleine juridiction, se doit d'examiner tout élément nouveau présenté par le requérant

qui est de nature à démontrer de manière certaine le caractère fondé du recours. Le Conseil du Contentieux des Etrangers doit donc en vertu de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle être plus large dans la prise en compte de nouveaux éléments.

Donner un pouvoir d'instruction au Conseil du Contentieux des Etrangers n'est en outre pas opportun dans la mesure où le législateur a conféré un pouvoir d'annulation au Conseil. La compétence d'annulation supplée parfaitement à l'absence d'un pouvoir d'instruction détenu par l'instance d'asile centrale, le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides. Cette possibilité permet au Conseil d'annuler une décision s'il juge qu'il n'est pas en mesure de statuer sur la base des éléments du dossier. Si le Conseil souhaite voir poser d'autres actes d'instruction, il a donc la possibilité d'annuler la décision attaquée. L'absence de pouvoir d'instruction est un choix délibéré de la part du législateur. L'examen fait par le Conseil du Contentieux des Etrangers a été jugé tout à fait conforme aux exigences d'un recours effectif par la Cour Constitutionnelle.

Le commissaire recommande de rendre la procédure d'asile plus transparente notamment quant aux décisions de rejet de l'Office des Etrangers ainsi que de conférer au Conseil du Contentieux des Etrangers des pouvoirs étendus en matière d'investigation.

Concernant la remarque du Commissaire sur le manque de transparence à l'égard de la procédure du Conseil, il est à noter que la politique de publication du Conseil s'appuie sur des standards (inter)nationaux, notamment:

- « La recommandation n° R(95) 11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à la sélection, au traitement, à la présentation et à l'archivage des décisions judiciaires dans les systèmes de documentation juridique automatisés; »
- pour la jurisprudence, les règles de sélection enregistrées dans la banque de données externe pour la jurisprudence du conseil d'administration Phenix (M.B. 5 octobre 2007) ;
- Les critères de sélection pour la banque de données des jugements de la juridiction (www.rechtspraak.nl/uitspraken/selectiecriteria)

En d'autres mots, le Conseil s'appuie sur des critères de sélection scientifiquement étayés qui sont basées sur des standards (inter)nationaux, de même que sur le benchmarking avec la politique de publication et de communication en matière d'arrêts menée par des hautes juridictions administratives.

Le Conseil constate que le modèle choisi par le législateur semble fonctionner. Le défaut d'un pouvoir d'investigation n'empêche pas l'octroi d'une protection juridique et ne retarde pas le fonctionnement juridique.

Les chiffres montrent que, pour l'année 2008, sur les 5090 arrêts de pleine juridiction, seulement 316 sont des arrêts en annulation (299 en français et 17 en néerlandais), ce qui revient à 6,2%. Une annulation est donc seulement nécessaire dans des cas relativement faibles.

2. Privation de liberté des migrants et conditions de détention

a. Détention des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers

§76 :

Concernant les détentions des cas dits « Dublin » décidées par l'Office des Etrangers, le gouvernement voudrait souligner que ces détentions ne sont pas systématiques. Ainsi les familles ne sont plus maintenues. Par ailleurs, il serait impossible et ce, pour des raisons de capacité, de maintenir tous les demandeurs d'asile même « Dublin ». Il y a donc un examen au cas par cas.

La dernière phrase du §76 mentionne que « ces détentions, décidées par l'Office des étrangers, ne semblent pas toujours être justifiées, compte tenu du risque réel de fuite ou des garanties de représentation que ces personnes pourraient présenter ».

Les autorités compétentes estiment que le risque réel de fuite existe bel et bien pour les demandeurs d'asile « Dublin » compte tenu des conditions d'accueil différentes existant au sein de l'Union européenne. Le risque réel de fuite existe également pour les demandeurs d'asile représentés par un avocat étant donné qu'en cas de fuite, l'avocat n'a généralement plus de mandat. La représentation devient sans objet.

§77 :

Le rapport du Commissaire indique que « ... *Toutefois une décision de la Cour constitutionnelle de mai 2008 considère que le délai de 15 jours pour introduire un recours devant le CCE était discriminatoire par rapport au délai de 30 jours prévu pour les autres recours. La Cour considère que cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée car la loi ne prévoit qu'une seule catégorie de demandeur d'asile* ».

La Cour Constitutionnelle a au contraire confirmé dans son arrêt qu'une différence de traitement se justifiait pour les personnes maintenues afin de ne pas allonger leur maintien. Dès lors, le délai de 15 jours pour introduire un recours au Conseil du Contentieux des Etrangers a été maintenu pour les étrangers qui sont maintenus à la disposition du Gouvernement dans un lieu déterminé.

Le projet de loi mentionné dans le rapport est devenu la loi portant dispositions diverses du 6 mai 2009 (Moniteur belge, 19 mai 2009).

§78 :

En Belgique, il n'existe pas de procédure accélérée stricto sensu. Dans le cas d'une procédure à la frontière, le dossier est examiné de la même manière et est jugé sur base des mêmes fondements. Si nécessaire, le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides organise plus qu'une audition, une enquête complémentaire est effectuée. Si l'enquête complémentaire ne peut être réalisée durant le temps imparti pour le maintien, le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides le signale à la ministre qui peut autoriser le demandeur d'asile à entrer sur le territoire. Ce sont les délais qui sont accélérés mais pas la procédure.

§80 :

La durée moyenne de détention est de 23 jours et non de 30. Le délai maximum de 8 mois ne concerne que les cas d'ordre public. La loi prévoit le principe d'une durée de maintien maximale de 5 mois qui peut être portée à 8 mois pour les cas d'ordre public. En ce qui concerne le calcul de la durée, si l'intéressé s'oppose à son rapatriement, un nouveau délai prend cours. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas contesté cette pratique dans son arrêt du 2 juin 2005.

En ce qui concerne la remarque des associations qui ont fait état d'une certaine opacité des statistiques et du peu d'informations disponibles concernant les centres de rétention, il est à noter que 24 ONG sont agréées et peuvent avoir accès aux centres fermés

§81 :

Des précisions sont apportées à ce paragraphe : en ce qui concerne les familles maintenues à la frontière, la Ministre compétente a toujours précisé que le projet qu'elle mettait en place pour mettre fin à la détention des familles avec enfants en centre fermé, ne concernerait que les familles présentes sur le territoire. Cette distinction a été faite pour des raisons juridiques liées à l'application de la Convention de Chicago et afin d'éviter que des enfants ne soient utilisés pour « entrer » sur le territoire. Il faut également veiller à ce que les enfants, victimes de la traite des êtres humains ne soient pas utilisés à de telles fins, comme ce fut le cas dans un passé récent.

b. *Conditions matérielles de détention*

§83 et recommandation n°17:

Le Commissaire recommande « *de rendre conforme aux standards européens le centre «INAD» notamment en donnant accès à un lieu de promenade à l'extérieur* ».

Les travaux pour la construction du nouveau centre à la frontière ont débuté au printemps 2009. Ni les demandeurs d'asile déboutés ni les personnes en séjour irrégulier ne sont maintenus dans le centre INAD. Ce centre est situé dans l'enceinte même de l'aéroport et les consignes de sécurité dépendent donc de la police fédérale de l'aéroport de Bruxelles national. Les avocats, le centre pour l'égalité des chances, les ministres des cultes et les familles ont accès et peuvent rencontrer les personnes maintenues au centre INAD dans un local de la Police fédérale. Dès que les personnes maintenues en vue de leur refoulement au centre INAD demandent l'asile, celles-ci sont immédiatement transférées vers un autre centre.

§85 et recommandation n°18 :

Les avocats peuvent venir et accéder au centre 127 même si ce centre est situé dans une zone militaire (Melsbroeck). Le centre facilite et organise les contacts avec la famille. L'Office des Etrangers est étonné du constat de violence, car le centre 127 est l'un des centres où des faits de violence n'ont pas été constatés.

§87 et recommandation n°19 :

En ce qui concerne une qualité de soins pour les étrangers maintenus qui soit comparable à celle disponible à l'extérieur, le gouvernement belge tient à préciser que chaque centre est doté d'un service médical. Chaque étranger peut en outre faire appel à son propre médecin comme le prévoit l'arrêté du 02/08/2002. Le recours aux anxiolytiques n'est nullement imposé. C'est uniquement à la demande du résident. Si l'étranger souhaite consulter un spécialiste, les délais d'attente sont plus longs. Les étrangers ne pouvant être maintenus pour des raisons médicales sévères, sont libérés.

c. Isolement, régime différencié et procédure de plaintes

§89 et recommandation n°20 :

Concernant la phrase suivante du rapport : « *A la différence de l'isolement disciplinaire, cette décision ne se fonde pas sur des critères précis et la durée du placement n'est pas déterminée* », les précisions suivantes sont apportées : le régime différencié ne s'apparente pas au régime disciplinaire. Il faut préciser que le régime différencié nécessite une prise en charge individuelle et un traitement prioritaire tant au niveau médical et psychologique qu'au niveau du dossier administratif. La durée du placement en régime différencié dépend donc de l'évolution du cas et une évaluation est faite en permanence par le centre. L'intéressé peut soit réintégrer l'aile ou décider, en accord avec le centre, de rester en régime différencié. Il peut également, sur avis du psychiatre, être placé dans une institution psychiatrique.

§90 et recommandation n°21 :

En ce qui concerne la Commission des plaintes, un nouvel arrêté a été adopté le 23 janvier 2009 (Moniteur belge 27janvier 2009). Le secrétariat de la Commission des plaintes dépend désormais du Président de la Commission et non de la Présidente du Comité de direction du Service Public Fédéral Intérieur.

d. Accès à la traduction, l'information et l'aide juridique

§91 :

Concernant la traduction : il est toujours possible de faire appel à un interprète, si besoin par téléphone. Pour des questions d'ordre pratique ou relatives à la vie quotidienne, le personnel a parfois recours à d'autres résidents pour interpréter. Les informations importantes et déterminantes sont toujours traduites par un interprète professionnel.

§93 et recommandation n°22 :

Pour les permanences juridiques de première ligne dans les centres fermés, l'Office des Etrangers est favorable à l'organisation d'une telle permanence par les barreaux et le SPF Justice étudie également cette problématique au sein d'un groupe de travail sur l'aide juridique.

3. Recours effectif contre la mesure de détention ou d'éloignement

§95 :

En ce qui concerne le délai pour introduire un recours en extrême urgence auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers, une nouvelle disposition légale prévoit qu'il sera étendu de 24 heures à 5 jours calendriers.

En effet, en vertu de la loi portant dispositions diverses du 6 mai 2009, publiée au Moniteur belge du 19 mai 2009, le délai de 24 heures n'a plus cours.

§97 :

«Le Commissaire appelle à ne pas poursuivre les passagers ayant protesté pacifiquement contre ces opérations ». Ni la police fédérale, ni l'Office des Etrangers n'ont intenté de recours contre ces passagers.

4. Structures ouvertes pour les familles avec enfant(s) et les mineurs séparés

§99 à 101 :

De manière générale, il est observé que les coaches et la police sont toujours présents lors de l'entrée des familles dans les structures ouvertes. Les coaches se chargent de leur expliquer les raisons de leur placement.

§102 :

Une précision devrait être apportée concernant la présence des coaches. Celle-ci est limitée afin de préserver l'intimité de la famille. Les coaches ne sont pas présents en permanence et ne vivent pas avec la famille. Il est projeté d'augmenter le nombre d'hébergements ainsi que le nombre de coaches en fonction des besoins.

Par ailleurs, les familles ne sont pas assignées à résidence dans les maisons. Elles sont maintenues à la disposition du gouvernement. Elles disposent d'une liberté de circuler à condition que l'un des deux parents soit présent dans le logement.

L'arrêté royal annoncé dans le rapport a été pris le 14 mai 2009 Il fixe le régime et les règles applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8 §1, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Moniteur belge ,27 mai 2009).Cet arrêté royal organise plus précisément ces maisons et justifie la privation de liberté. Comme le stipule le chapitre VII concernant le retour de la famille ou le transfert dans un centre fermé en cas de non-coopération au retour effectif .la famille est informée de la possibilité d'être maintenue dans un centre fermé.

§103 :

Le gouvernement belge tient à attirer l'attention sur certains points :

L'utilisation du terme « *mineur étranger non accompagné* », est préférable à celle de « *mineur séparé* » dans la mesure où il s'agit là d'une dénomination qui a reçu une définition précise dans la législation nationale et internationale. Il paraît dès lors indiqué de remplacer dans l'ensemble du texte, les mots « *mineurs séparés* » par « *mineurs étrangers non accompagnés* » (MENA).

Quant à la 'détention', il convient de préciser les éléments suivants :

Les « mineurs étrangers non accompagnés » (MENA) qui arrivent à la frontière sans satisfaire aux conditions d'entrée, ne sont effectivement plus maintenus à la frontière dans des centres fermés depuis l'entrée en vigueur le 7 mai 2007 de la loi "accueil" du 12 janvier 2007. Ils sont désormais accueillis dans des « Centres d'Observation et d'Orientation » qui sont des structures ouvertes et sécurisés avec un statut extraterritorial. Les enfants et les jeunes y sont protégés et y restent de 15 à 20 jours maximum. Après ce délai, ils sont d'office admis sur le territoire et envoyés dans des structures spécialisées selon leur profil.

Seules les personnes pour lesquelles il existe un doute quant à la minorité invoquée, peuvent être maintenues dans un centre fermé en attendant le résultat de l'examen en vue de la détermination de l'âge. Ce doute n'est émis qu'à l'égard des personnes qui paraissent être âgées de 18 ans et plus.

Quant aux procédures mises en place pour déterminer l'âge, il convient de préciser que l'examen pour déterminer l'âge, doit avoir lieu dans les trois jours ouvrables de l'arrivée de l'étranger à la frontière. Lorsque cet examen ne peut avoir lieu dans ce délai, en raison de circonstances imprévues, celui-ci peut être prolongé exceptionnellement de trois jours ouvrables (il ne peut être de plusieurs semaines). Si l'examen en vue de déterminer l'âge, conclut à la minorité du jeune, celui-ci quitte aussitôt le centre fermé.

Par ailleurs, il importe de rappeler que la procédure prévoit d'une part, un avis d'expert remis sur base de 3 radios (poignet, clavicule, dentition) et d'autre part, la prise en compte éventuelle de documents tels que passeport, acte de naissance, jugement, etc ainsi que de tout autre élément probant. Un travail d'harmonisation avec les parquets concernés est par ailleurs en cours.

Quant à la suggestion de professionnalisation des tuteurs, nous sommes d'avis que le lien de « tuteur à pupille » est un lien de filiation qu'il nous semble peu indiqué de professionnaliser.

Par ailleurs, parallèlement à la formation de base pour tuteur nouvellement agréé, le service des Tutelles organise une formation continue pour les tuteurs expérimentés (en 2007 : 5 séances d'intervention par tuteur ; en 2008 : 5 jours par tuteur consacrés à l'approche du mineur et au travail en réseau). En outre, les tutelles sont réparties entre des personnes agréées exerçant ou ayant exercé une profession de nature à constituer une base utile pour l'exercice des missions de tuteurs tel que assistants sociaux, avocats, enseignants ou encore tuteur employé au sein d'organisation etc. Enfin, 80% des tutelles sont réparties parmi les tuteurs ayant en charge plus de 9 tutelles.

5. Régularisation

§ 104 - 108 :

La ministre de la Politique de Migration et d'Asile vient d'ajouter un critère de régularisation aux critères existants, et qui vise les familles d'anciens demandeurs d'asile avec des enfants scolarisés.

IV. Mesures contre la discrimination, le racisme et la violence à l'égard des femmes

3. Discrimination fondée sur la langue

§123 :

La problématique de la loi sur l'emploi des langues s'inscrit dans un cadre présenté comme suit:

La loi sur l'emploi des langues est d'ordre public et l'un des éléments-clé de la structure constitutionnelle et politique de la Belgique, qui par une série de réformes a évolué d'un État unitaire vers une fédération multilingue. La structure de l'État belge est basée sur un certain nombre d'équilibres mutuels, non modifiables unilatéralement, destinés à permettre aux deux grandes communautés du pays de vivre ensemble (parité

entre les deux communautés dans les organes fédéraux, lois de majorité spéciale, cadre linguistique pour les administrations bilingues, unilinguisme légal de principe dans chaque région de langue néerlandaise, française et allemande).

§124 :

Concernant la Convention-cadre sur la protection des minorités, la Belgique rappelle la teneur de sa réserve:

“Le Royaume de Belgique déclare que la Convention-Cadre s’applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l’emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère.”

La Conférence interministérielle de politique étrangère s’est penchée sur cette question sans être parvenue à un consensus.

§127 :

Concernant l’allégation de discrimination fondée sur la langue relative au code flamand du logement, les autorités flamandes souhaitent compléter l’information donnée par le Commissaire de la manière suivante:

« Ces dernières années, il y a eu, en matière d’accès au logement et aux services publics, des allégations de discrimination fondée sur la langue. L’une d’elles concerne le code flamand du logement, tel qu’il a été modifié le 15 décembre 2006, qui impose aux candidats à un logement social en Flandres de prouver qu’ils sont prêts à apprendre le néerlandais. *La mesure vise à garantir un niveau minimal de compréhension mutuelle entre les locataires, qui ont souvent des origines très diverses. Il s’agit d’une volonté d’acquérir connaissance de base (niveau A.1 du cadre européen commun de référence pour les langues), qui peut être démontré de diverses façons. Les autorités flamandes ont d’ailleurs mis en place des cours de néerlandais gratuits. Le Gouvernement flamand a précisé que la nécessité de faire preuve d’une volonté d’apprendre le néerlandais n’entraînait pas d’obligation de résultat, en l’espèce, à démontrer que l’on a acquis une certaine connaissance du néerlandais.* Dans sa décision du 10 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a estimé que *la condition d’apprentissage de la langue prévue par le décret répond au principe d’égalité, à l’interdiction de discrimination et au droit au logement, ainsi qu’aux dispositions analogues du droit international, et n’était pas disproportionnée à l’objectif visé, à savoir permettre à tout un chacun de vivre dans la dignité. [...] Cependant, la Cour a déclaré que l’engagement d’apprendre le néerlandais ne pouvait pas être exigé des citoyens francophones vivant dans des communes à facilités linguistiques si les citoyens en question souhaitaient se prévaloir de ces facilités. »*

§128 :

Les autorités flamandes tiennent à préciser certains points: elles souhaitent qu’il soit indiqué au début du paragraphe que ce sont des conditions similaires *d’apprentissage* de la langue qui [...] ont [...] été imposées dans certaines communes flamandes dans le cadre de leur autonomie locale concernant l’achat de terres communales.

Par ailleurs, ce n’est que dans la mesure où elles ont été saisies d’une plainte, que les autorités flamandes se sont opposées à certaines pratiques.

Enfin, elles signalent que malgré les efforts, la situation des patients néerlandophones qui recourent à l’assistance médicale à Bruxelles reste précaire. L’envoi par certains hôpitaux bruxellois d’équipes d’intervention médicale d’urgence dans les communes flamandes autour de Bruxelles, sans qu’au moins un des médecins ou infirmiers maîtrise le néerlandais, peut poser problème.

V. Protection des droits des enfants

§130 :

Le paragraphe 130 constituant l'introduction générale à la protection des enfants, il est opportun de signaler dès l'entame du chapitre que depuis 2000, la Constitution belge dispose que chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

1. Justice juvénile

§131 :

Selon les autorités belges compétentes, le nouveau droit de la jeunesse implique une approche restauratrice qui se caractérise par deux aspects :

1° la priorité (dans les mesures) est mise sur l'approche réparatrice, celle-ci accorde davantage d'attention aux faits, aux dommages et à la victime et cherche, via la médiation en réparation et la concertation restauratrice en groupe, des solutions permettant au mineur délinquant d'assumer sa responsabilité et de réparer le dommage, surtout à l'égard de la société. Il s'agit là d'un glissement : ce n'est plus de la protection unilatérale mais ce n'est pas encore une sanction.

2° les critères régissant le placement dans les établissements fermés pour jeunes ont été élargis et rendus plus stricts de sorte qu'en première instance, il y a lieu d'appliquer d'autres mesures moins privatives de liberté pour de nombreux jeunes.

b. Enfermement

§134 :

Les Communautés française et flamande souhaitent compléter l'information présentée dans ce paragraphe en indiquant qu'il existe des procédures de plainte internes au sein des institutions publiques de protection de la jeunesse et que le Commissaire des droits de l'enfant et les médiateurs communautaires peuvent également recevoir des plaintes.

De plus, la Communauté flamande souligne que l'encadrement des jeunes dans les établissements fermés s'exerce essentiellement à l'égard de groupes et que la vie quotidienne s'organise dans des communautés de 10 jeunes.

Le Décret relatif au statut des mineurs dans l'aide à la jeunesse du 7 mai 2004 (MB 4 octobre 2004) fixe les droits explicites des mineurs qui entrent en contact avec les services dans le cadre de l'aide. Ce n'est qu'exceptionnellement, si le comportement d'un jeune constitue un danger pour lui-même ou pour les autres, qu'il peut faire l'objet d'une mesure d'isolation (placement dans une chambre de sûreté séparée). Les institutions de la Communauté flamande compétentes en matière d'assistance spéciale à la jeunesse disposent bel et bien d'une procédure à suivre dans ce contexte, comme prescrit par l'article 28 §3 de ce décret.

L'agence "Jongerenwelzijn" a arrêté en 2008 une procédure de plainte accessible à tous les jeunes et à leurs familles bénéficiant d'une aide ou de prestations dans le cadre des décrets ou de la loi fédérale sur la jeunesse. Ces plaintes sont traitées par une équipe qui fait directement rapport au fonctionnaire dirigeant de l'agence. Ces mêmes personnes peuvent directement prendre contact avec le commissaire flamand aux droits de l'enfant ou avec le Médiateur flamand. Par ailleurs, l'Agence pour l'Audit Interne de la Communauté flamande supervise la gestion de l'organisation interne et l'évolution de la qualité des processus de prestation d'aide dans ces établissements.

§138 :

La Communauté flamande tient à préciser que ce genre d'approche réparatrice existe déjà depuis le siècle dernier et a bénéficié, suite à la nouvelle loi sur la jeunesse, d'une importante extension grâce au triplement

de l'offre. Les capacités offertes et subsidiées par l'agence "Jongerenwelzijn" sont en mesure de répondre à toutes les demandes.

La Communauté française souligne également que les Services de Prestations Philanthropiques ou Educatives (SPEP) ont été largement renforcés pour mettre en œuvre la médiation et l'offre restauratrice en groupe.

c. Dessaisissement

§ 139 :

La création des centres fédéraux fermés de Tongres et Saint-Hubert permettra d'accueillir les jeunes, prévenus ou condamnés, afin que les jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement, ne soient plus détenus ou placés en détention préventive avec des adultes.

§140 :

Le rapport dénonce, à juste titre, le fait que les mineurs dessaisis et condamnés (ou sous le coup d'un mandat d'arrêt) sont détenus dans les mêmes lieux que les adultes.

Le nouvel article 606 du code d'instruction criminelle (modifié en 2006) va améliorer la situation. Applicable en principe dès l'automne 2009, cette disposition prévoit que les jeunes dessaisis qui sont condamnés ou sous le coup d'un mandat d'arrêt sont détenus dans un « centre fédéral fermé pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction ».

Deux exceptions sont cependant prévues pour les jeunes dessaisis et qui sont âgés de dix-huit ans ou plus. Ces jeunes peuvent être placés en centre pénitentiaire pour adultes si le nombre de places en centre fédéral fermé est insuffisant ou s'ils causent des troubles graves au sein du centre ou s'ils mettent en danger l'intégrité des autres jeunes ou du personnel du centre.

2. Châtiments corporels

§142 :

Il convient de souligner dans le rapport final du Commissaire l'adoption, le 21 octobre 2008, d'une circulaire ministérielle diffusée aux différents ressorts judiciaires du pays et rappelant, expressément, que les châtiments corporels administrés aux enfants sont susceptibles, selon les circonstances, de constituer des coups et blessures et/ou des traitements dégradants (articles 398 et suivants et 417^{quinquies} du Code pénal).

VI. Mesures de lutte contre le terrorisme

§143 et suivants :

Il y a lieu de préciser que les lois relatives à la lutte contre le terrorisme sont une mise en œuvre obligatoire de la décision-cadre du 28 novembre 2008 de l'Union Européenne.

§145 :

Les méthodes particulières de recherche font l'objet d'une loi très restrictive et qui prévoit des conditions strictes de contrôle. Un projet de loi est en cours de finalisation pour répondre à certaines objections de la Cour constitutionnelle.

§146 :

Le Commissaire souligne « *qu'un examen indépendant de l'utilisation et de l'impact de ces banques de données est nécessaire afin de s'assurer de leur caractère nécessaire et proportionné* ».

En réaction à ce commentaire, il convient d'observer que l'utilisation de la banque de données est contrôlée par la Commission pour la protection de la vie privée et le Comité P, qui sont des institutions indépendantes, placées sous l'autorité du Parlement. Cette utilisation est également contrôlée par l'organe de contrôle de la gestion de l'information policière, qui relève de l'exécutif, ainsi que par l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, qui est un service relevant directement du ministre de l'Intérieur.