



# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>p.6</b>
<b>Conditions de base pour le respect de droits humains</b>	<b>p.7</b>
Instaurer une Institution nationale des Droits de l'Homme (INDH)	p.7
Remédier à l'absence d'un organisme de contrôle spécifique à la protection de droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	p.7
Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police	p.8
Respecter le Protocole optionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies	p.8
Défendre l'accès à la justice et étendre immédiatement de l'aide juridique	p.9
Veiller au respect des règles relevant de la déontologie et du secret professionnel	p.10
Défendre les valeurs fondamentales de l'Union européenne contenues dans l'article 2 du TUE	p.10
Signer et ratifier les instruments de défense des droits fondamentaux auxquels l'Etat belge n'est pas encore partie	p.11
Développer une politique conforme aux obligations découlant du Traité sur le commerce des armes	p.11
<b>Justice et Sécurité</b>	<b>p.12</b>
Trouver des solutions durables susceptibles de limiter l'arriéré judiciaire	p.12
Evaluer la compatibilité de la mise en place d'une justice managériale avec le respect des droits fondamentaux des individus	p.12
Poursuivre les réformes du Code pénal et du Code d'instruction criminelle	p.13
Lutter contre les phénomènes de recours illégitime à la force par les forces de l'ordre	p.13
Lutter contre le phénomène du profilage ethnique	p.14
Réformer la législation relative à la transaction pénale	p.15
Abroger la loi de 1921 instaurant une politique de prohibition des stupéfiants	p.16
Dépénaliser le délit de presse	p.16
Assurer la protection des lanceurs d'alerte	p.16

Adopter des législations respectueuses des droits fondamentaux dans le cadre du recueil des données à caractère personnel des citoyen·ne·s	p.17
Lutter contre les violences faites aux femmes	p.17
<b>Privation de liberté</b>	<b>p.18</b>
Faire entrer en vigueur la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus	p.18
Adopter une solution structurelle à la question de la surpopulation carcérale	p.18
Réformer en profondeur la détention préventive en vue d'en limiter l'usage aux seuls crimes et délits les plus graves	p.19
Renforcer la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenu·e·s et aux justiciables déférées aux entités fédérées et mise en œuvre du plan de détention	p.19
Garantir un cadre médical suffisant et correctement rémunéré au sein des établissements pénitentiaires	p.20
Evaluer le recours au régime D-RAD:EX	p.20
Garantir aux détenus employés au sein des établissements pénitentiaires un contrat de travail en bonne et due forme	p.20
Mettre un terme à l'incarcération des malades mentaux dans des établissements pénitentiaires	p.21
Garantir le respect des droits fondamentaux des détenu·e·s en temps de grève des agent·e·s pénitentiaires	p.21
Renforcer et faciliter les libérations conditionnelles	p.22
<b>Vie privée</b>	<b>p.22</b>
Aborder de manière équilibrée la lutte contre le terrorisme et le respect de la vie privée	p.22
Intégrer dans la nouvelle législation relative à la protection de la vie privée un « droit à l'oubli »	p.23
Lutter contre la fracture numérique et développer un droit à l'illettrisme digital	p.23
Lutter contre le recours accru aux compteurs énergétiques intelligents	p.23
Favoriser la cyber-transparence et assurer le contrôle sur la prolifération des bases de données à caractère personnel	p.24
<b>Droits des patients</b>	<b>p.24</b>
Supprimer les annexes psychiatriques des prisons	p.24
Établir un état des lieux du masterplan pénitentiaire	p.24

# TABLE DES MATIÈRES

Contrôler et gérer les structures d'hébergement non agréées	p.25
Réformer l'accessibilité des soins	p.25
Pallier la pénurie de généralistes	p.25
Repenser l'articulation entre les lignes de soins	p.25
<b>Droits de l'enfant</b>	<b>p.26</b>
Garantir la participation des enfants et des jeunes dans toute décision qui les concerne	p.26
Permettre le droit à la vie familiale et le maintien du lien parents-enfants	p.26
Garantir des réponses diversifiées et individualisées aux comportements délinquants des mineurs et mettre fin au dessaisissement	p.27
Garantir un droit équitable à une éducation accessible et de qualité	p.28
Améliorer l'accueil des mineurs étrangers (accompagnés ou non)	p.28
Interdire la détention des enfants sur base de leur statut migratoire	p.29
Garantir le respect des droits fondamentaux des mineurs belges dans les zones de conflit	p.30
<b>Droits économiques, sociaux et culturels</b>	<b>p.30</b>
Mener une politique cohérente de lutte contre la pauvreté	p.30
Individualiser les droits économiques et sociaux	p.31
Démocratiser la réglementation relative au chômage	p.31
Abroger la réforme du chômage de 2012 instaurant la dégressivité comme fin de droit aux allocations d'insertion	p.31
Abroger le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi	p.32
Diminuer les restrictions dans les conditions d'accès à l'aide sociale et annuler la généralisation du Projet Individualisé d'Intégration Sociale	p.32
Abolir la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale	p.33
Assurer l'effectivité du droit au logement et annuler la loi pénalisant l'occupation d'immeubles	p.33
Garantir le droit au logement des Gens du voyage	p.34
Interdire de porter atteinte au droit de grève par des procédures unilatérales	p.34

Collecter des données claires et fiables sur les besoins des personnes en situation de handicap de grande dépendance	p.34
Garantir l'accès égal et effectif aux services sociaux pour les personnes handicapées de grande dépendance	p.35
Garantir l'accès à la santé des populations vulnérables	p.35
Garantir l'effectivité de l'application du gendermainstreaming et la généralisation du « test d'impact pauvreté »	p.35
Développer une politique efficace de lutte contre les discriminations et de respect de la diversité	p.36
Promouvoir la neutralité inclusive	p.37
<b>Droits des étrangers</b>	<b>p.37</b>
Respecter le droit international à l'asile	p.37
Dépénaliser le séjour irrégulier	p.38
Mettre fin aux centres fermés et aux expulsions forcées	p.38
Garantir l'exercice effectif du droit de plainte en centre fermé	p.38
Traiter les demandes de régularisations pour raisons médicales de manière respectueuse de la loi et des droits fondamentaux des personnes concernées	p.39
Mettre en place d'une procédure unique, structurelle et permanente de régularisation	p.40
Instaurer une véritable politique de régularisation par le travail	p.40
Instaurer des critères clairs et une commission indépendante pour l'octroi des visas humanitaires	p.40
Garantir le droit au regroupement familial	p.41
Garantir le droit au respect de la vie familiale des personnes étrangères	p.41
Mettre un terme aux retours « volontaires » imposés	p.42
Prévoir une stabilisation et un suivi social de qualité pour les familles Roms en Belgique	p.43
Ne pas avoir recours aux outils pénaux dans le cadre de la politique d'asile, et en particulier les visites domiciliaires	p.43
Veiller à l'accès aux droits des personnes « sans-papiers »	p.44
Supprimer le mandat de FRONTEX et, dans l'intermédiaire, mettre un terme à la participation de la Belgique aux opérations de FRONTEX	p.45
Mettre fin aux discriminations du Code consulaire à l'égard des binationaux	p.45

# INTRODUCTION

La Ligue des Droits Humains n'a pas pour vocation à se positionner par rapport à la pertinence politique, dans un sens partisan, des choix posés par les autorités publiques, mais bien à évaluer leur action au regard du respect des droits humains. À cet égard, force est de constater que la dernière législature aura connu quelques avancées, mais aura surtout été le cadre d'une remise en cause de certains acquis, parfois durement gagnés, en termes de respect des droits humains.

Citons à titre d'exemple le fait que certains s'autorisent à plaider publiquement pour que les Etats européens cessent de respecter la jurisprudence liée à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) interdisant la torture et les traitements inhumains et dégradants. Ou encore le bilan catastrophique en matière de droit des étrangers, le droit inaliénable de toute personne qui subit des persécutions politiques dans son pays à demander l'asile étant ouvertement nié. Par ailleurs, il faut s'inquiéter de la façon dont ont été traitées des institutions, tel que le pouvoir judiciaire, et des catégories d'individus parmi les plus faibles de notre société, tels que les migrant·e·s ou encore les personnes vivant dans la précarité.

Les justiciables, et en particulier les plus précaires, ont de moins en moins accès à la justice. En outre, celle-ci fait l'objet d'attaques, frontales ou plus sournoises. La dynamique est la suivante : le gouvernement ne donne pas à la justice les moyens d'exercer correctement sa mission, ce qui sape la confiance des citoyen·ne·s dans l'institution judiciaire, alors que, dans le même temps, on la surcharge avec des missions qui ne sont pas vraiment les siennes.

Or, la justice n'est pas qu'un service public et un service aux citoyen·ne·s : elle est le troisième pouvoir dans une démocratie et, à ce titre, elle doit contrôler l'action des autres pouvoirs. Face à l'appauvrissement du pouvoir législatif, le seul pouvoir constitutionnel et consistant face à l'exécutif demeure le pouvoir judiciaire. L'affaiblir constitue un danger pour la démocratie dans son ensemble.

# Conditions de base pour le respect de droits humains

## Instaurer une Institution nationale des Droits de l'Homme (INDH)

De nombreux organes internationaux de contrôle du respect des droits fondamentaux – parmi lesquels figurent le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>1</sup>, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies<sup>2</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies<sup>3</sup>, le Comité contre la torture des Nations Unies<sup>4</sup>, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies<sup>5</sup>, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies<sup>6</sup> et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe<sup>7</sup>, entre autres - ont recommandé à la Belgique de mettre sur pied une institution nationale des droits humains (INDH), conformément aux Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme (Principes de Paris)<sup>8</sup>.

L'Etat belge s'est à plusieurs reprises engagé, tant aux niveaux national<sup>9</sup> qu'international<sup>10</sup>, à mettre sur pied une telle institution.

Malgré tous ces engagements et recommandations, l'Etat belge n'a toujours pas d'institution nationale à même de contrôler le respect des droits fondamentaux en Belgique, transmettre et appliquer les normes internationales au niveau national et transférer l'expertise en termes de droits humains des instances régionales et internationales. Il est fondamental que l'Etat belge instaure enfin une telle institution.

## Remédier à l'absence d'un organisme de contrôle spécifique à la protection de droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

L'Etat belge ne dispose pas d'un organisme dont les compétences et les prérogatives couvrent spécifiquement le respect des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

En 2009, les ONG ont réussi à pousser le Parlement fédéral à initier une évaluation des législations existantes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme afin d'apprécier leur compatibilité avec le respect des droits humains<sup>11</sup>, comme recommandé par le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe<sup>12</sup>. Cependant, cette évaluation n'a jamais abouti à une conclusion (en raison de la chute du gouvernement fédéral) ni n'a été suivie d'un quelconque effet. Il est dès lors urgent qu'un tel travail parlementaire reprenne rapidement et aboutisse.

---

1 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 12.

2 E/C.12/BEL/CO/4, para. 8.

3 CEDAW/C/BEL/CO/7, para. 13.

4 CAT/C/BEL/CO/3, para. 9.

5 CERD/C/BEL/CO/16-19, para. 7.

6 CRPD/C/BEL/CO/1, para. 49.

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

8 Tels qu'approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 (résolution 48/134).

9 Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 227; Note de politique générale – Egalité des chances, Chambre des représentants, 21 décembre 2012 (DOC 53 2586/013), p. 32.

10 Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, 11 April 2016 (A/HRC/32/8), pt. 138-21 – 138-52.

11 Chambre des Représentants, session 2009/2010, 16 décembre 2009 – Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par Mme Clotilde NYSENS – Annexes – DOC 52 2128/007, pp. 73 et suiv.

12 Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas HAMMARBERG, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH(2009)14, § 144.

## Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police

Le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) a été créé pour doter le Parlement fédéral d'un organisme externe pouvant fournir une image du travail de la police et agir comme un mécanisme de contrôle sur le travail des forces de police, via des enquêtes d'inspection et l'examen de plaintes. Le Comité P est responsable de contrôler les services de police, tant pour le compte du Parlement Fédéral que des citoyen·ne·s<sup>13</sup>.

Bien qu'il se décrive comme une institution indépendante, le Comité P est critiqué par de nombreux organismes internationaux pour son déficit d'indépendance et d'objectivité, particulièrement en raison de la composition de son Service d'enquêtes. Ce département est composé de policiers, venant de différents services, qui sont responsables du contrôle du travail des membres des forces de l'ordre. Sur ce point, le Comité contre la torture des Nations Unies a recommandé à l'Etat belge à plusieurs reprises de prendre « les mesures pertinentes pour renforcer d'avantage les mécanismes de contrôle et de supervision au sein de la police, particulièrement du Comité P et de son Service d'enquêtes, qui devraient être composés d'experts indépendants recrutés à l'extérieur de la police »<sup>14</sup>. Pour sa part, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies « juge préoccupant que des doutes subsistent sur l'indépendance et l'objectivité du Comité P et sur la capacité de ce dernier à traiter dans la transparence les plaintes portées à l'encontre des fonctionnaires de police »<sup>15</sup> et, plus récemment, des recommandations similaires ont été adressées à la Belgique par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies<sup>16</sup>.

## Respecter le Protocole optionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies

La Belgique, qui a signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)<sup>17</sup>, a récemment annoncé - tant au niveau national<sup>18</sup> qu'international<sup>19</sup> - avoir l'intention de le ratifier<sup>20</sup> conformément à ses nombreux engagements de ce faire. Toutefois, à ce jour, aucune loi d'assentiment n'a été publiée.

Quand un État ratifie l'OPCAT, son obligation principale est de mettre sur pied un mécanisme national de prévention indépendant, chargé d'entreprendre des visites régulières des lieux de privation de liberté et de formuler des recommandations aux autorités.

L'intention de ratifier l'OPCAT par la Belgique fait suite à l'adoption de la loi du 25 décembre 2016<sup>21</sup> réformant le système existant de surveillance des prisons et donnant la mission de contrôle des lieux de privation de liberté au Conseil central de surveillance pénitentiaire<sup>22</sup> et aux Commissions de surveillance des prisons<sup>23</sup>.

13 <http://comitep.be/>

14 Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture: Belgium, 3 January 2014, § 13, e) (CAT/C/BEL/CO/3) ; Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture : Belgium, 19 January 2009, § 11 (CAT/C/BEL/CO/2).

15 Human Rights Committee, Draft concluding observations of the Human Rights Committee, Belgium, 16 November 2010, CCPR/C/BEL/CO/5, para. 15. Voir aussi Rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Belgique (quatrième cycle de monitoring), 26 mai 2009, page 46, n° 170.

16 Human Rights Council, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, Geneva, 3 February 2016 (A/HRC/WG.6/24/L.6), pt. 140.23 - 140.24.

17 Tel qu'approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, 9 janvier 2003 (résolution 57/199).

18 Conseil des Ministres, Assentiment au protocole relatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, 22 février 2018 ; Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 124.

19 Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, 11 April 2016 (A/HRC/32/8), pt. 138-2 - 138-17.

20 S. DELAFORTRIE et C. SPRINGAEL, Assentiment au protocole relatif à la convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, Communiqué de presse du Conseil des Ministres du 22 février 2018 (<https://www.presscenter.org/fr/pressrelease/20180222/assentiment-au-protocole-relatif-a-la-convention-contre-la-torture-et-autres-t>)

21 Loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite loi pot-pourri 4 (M.B. 30-12-2016).

22 <http://www.ccsp-ctrq.be/fr>

23 <http://www.ccsp-ctrq.be/fr/commissions>

Toutefois, cette loi a été lourdement critiquée tant par des ONG<sup>24</sup>, que des académiques<sup>25</sup> et des organismes officiels, tel que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)<sup>26</sup> et par les Commissions de surveillance pénitentiaire elles-mêmes<sup>27</sup>. En effet, cette loi est loin de se conformer aux standards de l'OPCAT, notamment en raison du fait que son mandat ne couvre qu'un type de lieux de privation de liberté (les prisons), à l'exclusion de tous les autres (centres fermés pour étrangers, IPPJ, EDS, commissariats de police, etc.), et en ce qu'elle pourrait mener à des conflits d'intérêt problématiques à plusieurs niveaux, puisque les fonctions de surveillance, médiation et plainte sont confiés aux mêmes organes.

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

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

### Défendre l'accès à la justice et étendre immédiatement de l'aide juridique

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

La législature écoulée a vu l'adoption de mesures remettant en cause de manière frontale les principes qui sous-tendent le droit d'accès à la justice. Ce qui a poussé la LDH, aux côtés d'autres acteurs, à introduire avec succès<sup>28</sup> un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique<sup>29</sup>. Malgré cette victoire constitutionnelle, la réforme reste en vigueur dans ses autres aspects et continue de décourager l'accès à la justice des plus précaires, le droit d'accès à la justice restant une illusion pour de nombreuses personnes<sup>30</sup>.

Il conviendrait de réaffirmer avec force la légitimité de ce droit et lui offrir une garantie d'application via le système de l'aide juridique. Cette garantie passe par un financement adéquat et pourrait passer par la mise en place, à terme, d'une forme de mutualisation des coûts judiciaires<sup>31</sup>. Il est également nécessaire de procéder à la simplification du langage judiciaire visant à rendre celui-ci plus accessible aux citoyen·ne·s<sup>32</sup>.

24 <http://www.liguedh.be/6-le-vote-au-parlement-de-la-loi-pot-pourri-iv-une-occasion-manquee-de-ratifier-le-protocole-contre-la-torture/>

25 O. NEDERLANDT, « La surveillance des prisons et le droit de plainte des détenus : jusqu'où ira le bénévolat ? », *Journal des Tribunaux*, 23 septembre 2017, n° 6698, p. 541.

26 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, Strasbourg, le 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, §§ 101-102.

27 O. NEDERLANDT, op. cit., p. 554.

28 Cour constitutionnelle, arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018.

29 M.B. 14-07-2016.

30 Voir <https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>

31 A cet égard, une plateforme constituée d'une cinquantaine d'association s'est créée afin de mener une réflexion sur la question de l'accès à la justice. Voir notamment <http://www.liguedh.be/pf-justice-pour-tous/>

32 Comme le préconise d'ailleurs le Conseil Supérieur de la Justice. Voir Conseil Supérieur de la Justice, *Projet Epices - Le langage clair au menu du judiciaire*, Rapport approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice

## **Veiller au respect des règles relevant de la déontologie et du secret professionnel**

Le secret professionnel des travailleurs sociaux est à l'heure actuelle mis à mal. Or, s'il n'est pas sérieusement garanti, les usager·ère·s risquent, par manque de confiance envers les intervenant·e·s, de ne pas demander d'aide et/ou de ne pas raconter la totalité de leur histoire.

Ainsi, la loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme<sup>33</sup> contenant notamment une obligation pour le personnel des CPAS de fournir à la justice les informations qu'il jugerait dignes de constituer « des indices sérieux d'une infraction terroriste » (avec la possibilité d'être sanctionné en cas de refus) et le nouvel article 458ter du Code pénal, entré en vigueur en août 2017, sont préoccupants à plus d'un titre<sup>34</sup>. Car s'ils semblent pour l'instant particulièrement liés à ce qui peut être jugé comme relevant d'une infraction terroriste, il est à craindre un champ d'application plus large qui dépassera cette seule infraction. De plus, ce déliement du secret auquel est normalement attaché·e tout·e travailleur·euse social·e à qui est confié un secret, maintenant rendu possible par ces modifications législatives, est susceptible de modifier en profondeur les pratiques professionnelles. Une application simpliste sous l'effet de ces nouvelles pratiques pourrait devenir la norme : parler plutôt que se taire, à l'instar d'un parapluie, pour se prémunir de toute responsabilité. À cette posture défensive, s'ajoutent la complexité des particularités législatives qui fixent le secret professionnel, son potentiel déliement ou son absolue fermeté et qui rend difficile sa juste application.

Il faut donc abroger ces dispositions et réaffirmer l'absolue nécessité du strict respect du secret professionnel, et n'y déroger qu'à titre exceptionnel, de façon proportionnée et conforme aux droits des usager·ère·s, particulièrement lorsqu'il s'agit de mineur·e·s<sup>35</sup>.

## **Défendre les valeurs fondamentales de l'Union européenne contenues dans l'article 2 du TUE**

L'Union européenne est aussi, et surtout, une communauté de valeurs fondées sur les droits fondamentaux. Pourtant, elle a tendance à être plus exigeante avec les pays candidats qu'avec ses propres Etats membres (double standard). Elle ne peut en effet pas rester sans réaction quand un Etat membre met à mal la démocratie et les droits fondamentaux des citoyen·ne·s, comme ce fut par exemple le cas avec les évolutions politiques de ces dernières années en Hongrie. Or, c'est le cas avec le mécanisme actuel de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE)<sup>36</sup> : a priori séduisant, ce système est inapplicable car considéré comme disproportionné<sup>37</sup>.

Il est indispensable de défendre les valeurs fondamentales de l'Union européenne contenue dans l'article 2 du TUE. En conséquence, il faut agir avec fermeté, par tous les moyens diplomatiques et légaux, à l'encontre des États membres qui violent ces valeurs et dérogent aux règles européennes communes, d'une part, et mettre en place un mécanisme indépendant de défense de l'Etat de droit inspiré de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, d'autre part.

---

le 14 mars 2018 ([http://www.csj.be/sites/default/files/press\\_publications/projet-epices.pdf](http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/projet-epices.pdf)).

33 M.B. du 03-07-2017.

34 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, pp. 76 et 77.

35 Pour plus d'informations, voir [http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/11/Etude\\_LDH\\_DOSSIER\\_458TER\\_avril\\_2018.pdf](http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/11/Etude_LDH_DOSSIER_458TER_avril_2018.pdf)

36 Journal officiel n° C 115 du 09 mai 2008 pp. 0001 – 0388.

37 Pour rappel, cet article permet au Conseil de « suspendre certains droits découlant de l'application des traités (...), y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet Etat membre au sein du Conseil » de tout Etat membre qui violerait de manière « grave et persistante » les valeurs visées à l'article 2 du TUE.

## Signer et ratifier les instruments de défense des droits fondamentaux auxquels l'Etat belge n'est pas encore partie

L'Etat belge a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe<sup>38</sup> le 31 juillet 2001, mais n'a jamais procédé à sa ratification. Le gouvernement devrait mettre un terme à cette carence et éliminer toute déclaration interprétative qui réduit la portée du texte de la Convention-cadre.

Dans le même ordre d'idée, l'Etat belge devrait ratifier les Protocoles 12 et 16 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>39</sup>, qu'il a signés mais jamais ratifiés.

En outre, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille<sup>40</sup> n'a été ni signée ni, a fortiori, ratifiée par l'Etat belge.

Il conviendrait de remédier à ces manquements au droit international des droits humains, particulièrement au vu du fait que l'Etat belge a justifié sa place au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies au nom de sa grande attention à ce droit.

## Développer une politique conforme aux obligations découlant du Traité sur le commerce des armes

L'Etat belge a signé et ratifié le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes<sup>41</sup>. Or, elle viole allègrement ce Traité en permettant les exportations d'armes vers des Etats impliqués dans des infractions graves de droit international humanitaire.

L'article 7 du Traité consacre un principe de précaution dans le cadre de l'exportation d'armes. Or, la Région wallonne accorde des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite en violation du droit européen et du droit wallon, comme en atteste la suspension des décisions du Ministre-Président wallon d'accorder des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite aux entreprises wallonnes d'armement<sup>42</sup>.

De plus, la Chambre des Représentants a adopté, le 8 juin 2017, une résolution visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à l'égard du Royaume d'Arabie Saoudite<sup>43</sup>. Constatant avec inquiétude, notamment, « les violations systématiques des droits de l'homme commises dans le Royaume d'Arabie saoudite, y compris l'application fréquente de la peine de mort, la condamnation à mort de personnes arrêtées alors qu'elles étaient encore mineures, la flagellation de ceux qui expriment des doutes concernant le régime en place, l'absence de droits fondamentaux pour les femmes et les travailleurs immigrés, la répression des homosexuels et de ceux qui ne respectent pas les préceptes de la religion d'État », et considérant, notamment, que « le Royaume d'Arabie saoudite est dirigé par l'un des régimes les plus répressifs au monde, qui bride notamment la liberté d'expression et d'association », le Parlement fédéral demande au Gouvernement fédéral, entre autres, « de demander aux entités fédérées de mettre fin à l'importation, à l'exportation et au transit avec le Royaume d'Arabie saoudite de technologies et équipements militaires contenus dans les listes évoquées aux articles 6 et 12 de la Position commune 2008/944/ PESC du Conseil du 8 décembre 2008 ».

Conformément à la résolution du Parlement fédéral, les autorités belges devraient mettre en place un embargo sur les ventes d'armes au royaume saoudien et veiller au respect de la Position commune de l'UE régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements

38 Adoptée à Strasbourg le 1er février 1995.

39 Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4.XI.2000 et Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Strasbourg, 2.X.2013.

40 Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990.

41 Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution A/RES/67/234 B du 11 juin 2013.

42 Voir <http://www.liguedh.be/suspension-conseil-detat-licences-dexportation-darmes-wallonnes-vers-larabie-saoudite-decision-historique/>

43 Résolution de la Chambre des représentants de Belgique du 8 juin 2017 visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à l'égard du Royaume d'Arabie saoudite, Doc. parl., Chambre, DOC 54-2055/011.

militaires<sup>44</sup> en incitant les autres pays de l'Union européenne à faire de même. Une bonne pratique qui lancerait un signal fort aux autres États de l'Union européenne.

Par ailleurs, il est indispensable de garantir le respect des droits fondamentaux ainsi qu'une plus grande transparence dans la délivrance de licences d'exportation d'armes vers l'étranger en modifiant en ce sens et en profondeur le décret wallon du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense<sup>45</sup>.

## Justice et Sécurité



### Trouver des solutions durables susceptibles de limiter l'arriéré judiciaire

L'arriéré judiciaire est une importante cause de condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme et cible des critiques du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : « Entre 2004 et 2008, la Cour européenne a rendu près de 70 décisions 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 »<sup>46</sup>. La situation n'a pas évolué depuis la sortie de ces déclarations. Il est urgent d'y remédier par des mesures d'ordre structurel.

### Evaluer la compatibilité de la mise en place d'une justice managériale avec le respect des droits fondamentaux des individus

La part des dépenses publiques accordées à la Justice en Belgique, à savoir 0,9% du PIB, est loin de la moyenne européenne (1,8%) et de celles des Etats voisins (Pays-Bas : 3,9 % ; France : 1,8% ; Allemagne : 1,6%)<sup>47</sup>. Ce budget est bien entendu totalement insuffisant pour permettre au pouvoir judiciaire de remplir les missions qui sont les siennes dans un Etat démocratique.

Dans ce cadre, la mise en place d'une justice managériale<sup>48</sup> n'est pas susceptible de permettre un fonctionnement efficace de l'institution, particulièrement au regard des besoins criants en termes de ressources humaines (déficit du cadre de la magistrature et des greffes) et de moyens (notamment informatiques). En outre, s'inscrire dans une logique managériale, basée sur des critères uniquement quantitatifs, à l'exclusion de critères qualitatifs (complexité d'un dossier, gestion administrative d'un dossier, conditions de travail, etc.) aura un impact négatif tant sur les magistrat·e·s que sur les justiciables.

Dès lors, il convient de mettre en place une évaluation quant à la compatibilité d'une justice managériale avec le respect des droits fondamentaux des individus.

44 Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, OJ L 335, 13.12.2008, p. 99–

45 M.B. du 05-07-2012.

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

47 Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), Base de données dynamique des systèmes judiciaires européens (<https://www.coe.int/fr/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>).

48 Les réformes managériales de la justice, inspirées de la culture de la performance de l'entreprise, se multiplient depuis plusieurs années. Cette managérialisation s'est traduite par l'adoption, depuis 2014, de diverses réformes dans l'organisation judiciaire, notamment l'introduction des contrats de gestion dans les juridictions et l'attribution de nouveaux pouvoirs aux chef-fe-s de corps, que ce soit dans la distribution des affaires au sein des juridictions ou dans l'affectation des magistrat·e·s à l'intérieur de celles-ci

## Poursuivre les réformes du Code pénal et du Code d'instruction criminelle

Une réflexion approfondie doit être menée sur les orientations présidant aux réformes des Codes pénal et d'instruction criminelle. Ceux-ci n'ont jamais fait l'objet de réformes d'ampleur, mais bien de réformes disparates et répétées, rendant ces codes peu lisibles et, pour partie, anachroniques (le Code d'instruction criminelle date du 17 avril... 1878. Et le Code pénal date du 8 juin... 1867 !). Par ailleurs, l'inadaptation du Code pénal a également pour conséquence de favoriser la surpopulation carcérale. Une réflexion sur les incriminations et les peines est impérative, nombre d'entre elles n'étant plus adaptées à la société actuelle.

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

La réforme du Code pénal doit donc reprendre sur les bases posées par les experts de la Commission de réforme.

Quant à la réforme de la procédure pénale, qui est hautement critiquable (suppression de l'institution du juge d'instruction, suppression de la constitution de partie civile, etc.)<sup>49</sup>, elle doit, sous une forme expurgée, faire l'objet d'un débat parlementaire.

Par ailleurs, ces réformes doivent être l'occasion de poser les bases d'une politique de dépenalisation de certains actes : les effets contre-productifs, voire néfastes, de la pénalisation de certains comportements sont patents (stupéfiants, droit au séjour, avortement, squat, port de la burqa, délit de presse, crime de lèse-majesté, etc.)<sup>50</sup>. Il conviendrait d'initier une réflexion sur le recours accru à l'outil pénal, qui entraîne souvent plus de problèmes qu'il n'en résout.

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

Enfin, il faut assurer l'égalité des parties au procès pénal en ne permettant plus au ministère public d'occuper une place privilégiée au procès pénal (accès à la chambre du conseil, siège aux côtés du juge du fond...), alors qu'il s'agit d'une partie à la cause.

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

Dans leurs recommandations faites à l'Etat belge<sup>51</sup>, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT), le Comité contre la torture de l'ONU (CAT) et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU<sup>52</sup> stipulaient notamment

49 Pour une analyse plus approfondie, voir <http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/ANAL-LDH-REFORME-CICr-mai2018.pdf>

50 Voir infra.

51 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, §§ 12 et suivants. Voir également Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 20 avril 2006, CPT/Inf (2006) 15, §§ 11 et 12 ; Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 23 juillet 2010, CPT/Inf (2010) 24, §§ 13 et suivants.

52 Human Rights Council, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, Geneva, 11

que « L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les mauvais traitements, y compris ceux fondés sur une quelconque forme de discrimination et en sanctionner les auteurs de manière appropriée »<sup>53</sup>. Malgré cela, il faut relever la persistance d'allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre<sup>54</sup>, voire de condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>55</sup>.

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

- Garantir l'identification des membres des forces de l'ordre : la loi du 4 avril 2014 modifiant l'article 41 de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992, en vue de garantir l'identification des fonctionnaires de police et agents de police tout en améliorant la protection de leur vie privée<sup>56</sup> vise à permettre l'identification des policiers en toutes circonstances, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>57</sup>. Toutefois, ce texte de loi n'est jamais rentré en vigueur, faute d'arrêts d'application. Malgré cette absence, certaines zones de police appliquent déjà la loi. Il en résulte une application inégale et différenciée qui varie de zone de police à zone de police. Par conséquent, ces arrêts devraient instamment être adoptés, d'une part pour faire rentrer en vigueur cette loi là où elle n'est pas encore appliquée, d'autre part pour garantir une application uniforme sur l'ensemble du territoire.
- Garantir le droit de filmer les interventions des forces de police : il est important de rappeler qu'il n'existe aucune interdiction générale de photographier ou filmer les actions de la police<sup>58</sup>. Hormis certains cas exceptionnels et limités, des citoyen·ne·s et journalistes ont le droit de filmer ou photographier des interventions policières, que ce soit pour informer ou récolter des preuves du déroulement des événements<sup>59</sup>. Ce droit devrait être réaffirmé avec force par les autorités politiques et policières.
- Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), conformément aux recommandations internationales<sup>60</sup>.

## Lutter contre le phénomène du profilage ethnique

En 2016, la LDH a publié un rapport concernant la persistance de pratiques de profilage ethnique par des membres des forces de police<sup>61</sup>. En outre, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également émis des recommandations à l'Etat belge sur le sujet visant à : « Assurer, aux plans local, régional et fédéral, une coordination efficace des mesures prises pour observer la prévalence du profilage ethnique illégal et du racisme, compte tenu, en particulier, de la menace terroriste qui pèse actuellement sur le pays ; (...) Améliorer la formation des policiers de façon à les sensibiliser au problème du profilage racial ; (...) Enquêter en toute impartialité sur tous les cas de mauvais traitements et d'usage excessif de la force imputables à des agents des forces de l'ordre, y compris lorsque de tels actes sont motivés par le racisme ; (...) Procéder à une évaluation du recours au profilage ethnique par les forces de police »<sup>62</sup>.

---

April 2016 (A/HRC/32/8), pt. 139.8 - 139.10.

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

54 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, §§ 12 et suivants.

55 CEDH (G.C.), Bouyid c. Belgique, 28 septembre 2015.

56 M.B. du 28-05-2014.

57 CEDH, Hristovi c. Bulgarie du 11 octobre 2011, §§ 92-93. Voir également Le Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, p. 32 ; art. 45 du Code européen d'éthique de la police.

58 Tribunal de police du Brabant Wallon, Division Wavre, Jugement 2018/233 du 12 novembre 2018, n° de rôle 18A14.

59 Selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (« Commission de Venise »), les Etats ne doivent pas « empêcher les participants et les tiers de photographier ou de filmer l'opération de police (...) ».

60 Voir supra.

61 LDH, « Contrôler et punir ? Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police : paroles de cibles », Bruxelles, 2016 ([http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/03/rapport\\_profilage\\_ethnique\\_ldh.pdf](http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/03/rapport_profilage_ethnique_ldh.pdf)). Voir également Amnesty International Belgique, « On ne sait jamais avec des gens comme vous – Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique », Bruxelles, mai 2018 ([https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport\\_profilage\\_ethnique.pdf](https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport_profilage_ethnique.pdf)); P. CHARLIER, Protéger nos libertés et garantir notre sécurité, La Libre Belgique, 8 décembre 2015 (<http://www.lalibre.be/debats/opinions/protoger-nos-libertes-et-garantir-notre-securite-5665a7da35708494c9581fef>).

62 Human Rights Council, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, Geneva, 3

L'ensemble de ces recommandations ont été acceptées par l'Etat belge, en la personne de son ministre des Affaires Etrangères. Mais, malgré les rapports publiés en la matière, les témoignages de membres de la police eux-mêmes et les déclarations du ministre des Affaires Etrangères au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, le ministre de l'Intérieur a pour sa part nié à plusieurs reprises l'existence de pratiques de profilage ethnique par les forces de police belges, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de lutter contre ce phénomène<sup>63</sup>.

Il conviendrait, une fois de plus, que le discours de l'Etat belge à la tribune des Nations Unies ne diffère pas de son discours en politique intérieure. Dès lors, l'Etat belge devrait résolument lutter contre ce phénomène, notamment en envisageant la mise sur pied d'un enregistrement systématique des contrôles d'identité à l'aide d'un formulaire par les policiers qui pratiquent ces contrôles, formulaire dont une copie (le récépissé) devrait être fournie à la personne contrôlée. Il pourrait également susciter l'adoption d'une circulaire des procureurs généraux explicite concernant l'interdiction de cette pratique ainsi que des lignes directrices à destination du corps policier. Il pourrait, enfin, investir dans la formation policière et rendre les mécanismes de recours plus effectifs, conformément aux recommandations internationales précitées.

### Réformer la législation relative à la transaction pénale

La transaction pénale, en tant que mode d'extinction de l'action publique via le paiement d'une somme d'argent, est un dispositif qu'il s'agit de défendre. En effet, comme elle constitue une alternative aux poursuites pénales, elle permet de faire l'économie d'un procès lourd, inadéquat par rapport aux faits et/ou à la personnalité des personnes concernées et, enfin, entraînant des effets parfois disproportionnés.

Toutefois, suite à la loi du 14 avril 2011<sup>64</sup>, le champ d'application de la transaction pénale s'est trouvé particulièrement élargi. En outre, la transaction peut maintenant être proposée aux différents stades de la procédure, y compris lorsque l'action publique est déjà entamée : la transaction peut dès lors être proposée alors qu'une instruction est en cours.

Dans ce cadre, le premier problème posé par la loi est que le ministère public (pour rappel, soumis aux injonctions du ministre de la Justice) puisse intervenir dans le cours d'une instruction sans possibilité pour le juge de s'y opposer. De ce fait, la loi sur la transaction pénale n'offre pas toutes les garanties d'impartialité aux justiciables (même s'il est vrai que la loi du 18 mars 2018 modifiant diverses dispositions du droit pénal, du droit de la procédure et du droit judiciaire<sup>65</sup>, consécutive à l'arrêt de la Cour constitutionnelle annulant partiellement la loi de 2011<sup>66</sup>, est venue tempérer cette critique en ce qu'elle organise un contrôle juridictionnel effectif).

Le deuxième problème posé par la loi touche à son champ d'application. En effet, si la transaction « élargie » est en théorie applicable à de nombreuses infractions, va-t-on réellement l'appliquer à d'autres dossiers que ceux de fraude fiscale ou sociale – qui sont l'objet principal de l'extension du champ d'application de la loi ? En viendrait-on donc à aménager dans les faits un régime d'exception pour la criminalité « en col blanc » ? Les premiers cas d'application ne permettent en aucun cas de nous rassurer.

Il conviendrait donc de revoir drastiquement cette législation afin d'éradiquer les possibilités d'utilisation abusive de ce système, notamment en ne permettant plus la transaction lorsque l'action publique est déjà entamée. Par ailleurs, l'une des justifications de l'élargissement de la transaction aux infractions en col blanc étant les risques de prescription en raison du manque de moyens de la justice et du parquet, il conviendrait de refinancer ces derniers pour leur permettre de mener à bien les missions qui sont les leurs.

---

February 2016 (A/HRC/32/8), Recommendations 138.73, 138.74, 139.8, 139.9 and 140.25.

63 [https://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_jan-jambon-le-profilage-ethnique-ne-fait-pas-partie-de-la-politique-de-la-police?id=9913249](https://www.rtb.be/info/belgique/detail_jan-jambon-le-profilage-ethnique-ne-fait-pas-partie-de-la-politique-de-la-police?id=9913249)

64 Loi du 14 avril 2011 portant dispositions diverses (M.B. du 06-05-2011).

65 M.B. du 02-05-2018.

66 Cour constitutionnelle, arrêt n° 83/2016 du 2 juin 2016.

## Abroger la loi de 1921 instaurant une politique de prohibition des stupéfiants

La loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes<sup>67</sup> va bientôt « célébrer » son centenaire... La LDH s'est associée à la campagne Stop1921, qui est une initiative de la société civile qui vise à sensibiliser le législateur et l'opinion publique à la nécessité de remettre en question la politique de prohibition des drogues, vieille de cent ans et dont les effets sont désastreux, notamment en matière de santé publique et d'engorgement des systèmes judiciaire et carcéral<sup>68</sup>.

L'esprit de la loi n'a jamais été modifié, il demeure répressif à l'égard des consommateurs alors que l'usage de drogues est un enjeu de santé publique avant tout. Près de cent ans de criminalisation des usagers de drogues n'a pas eu l'effet escompté : le plus grand échec de la prohibition réside dans son incapacité à offrir une réponse adaptée en termes de protection et de responsabilisation des consommateurs, d'assistance aux personnes souffrant d'une dépendance aux drogues illicites. Bien que la santé publique soit mise en avant dans les discours, c'est toujours une logique répressive qui prime.

Il conviendrait de mener un débat approfondi quant à la nécessaire modification de cette loi.

## Dépénaliser le délit de presse

Dans un souci de défendre une conception extensive de la liberté d'expression, le recours au droit pénal en matière de délit de presse ne se justifie que lorsque d'autres moyens ne sont pas plus efficaces et moins restrictifs des libertés fondamentales.

Dès lors, le recours à des procédures civiles est de nature à mieux garantir à la fois les droits des personnes lésées, la liberté de l'information et la responsabilité des médias et des journalistes. Toutefois, quel que soit le choix du législateur en la matière, il sera primordial qu'il évite que ces procédures deviennent un outil de bâillonnement des médias et de restriction de la liberté d'expression. C'est pourquoi toute mesure législative en la matière devra s'inscrire dans le cadre de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 mars 2011<sup>69</sup>. Selon cet arrêt, toute intervention d'un juge, si elle est préalable à la publication d'un contenu d'information, entraîne une violation des articles 6 § 1 et 10 de la CEDH. Il n'existe en Belgique aucun texte de loi (au sens de l'article 10 § 2 CEDH) sur lequel un juge puisse fonder une telle ingérence préalable.

Il s'impose donc de veiller à ce que toute initiative législative ou réglementaire respecte le principe fondamental de l'interdiction de toute censure préalable (art. 25 de la Constitution), même judiciaire, et que la responsabilité des médias et des journalistes ne puisse faire l'objet de procédures en justice qu'a posteriori, ce qui exclut la procédure d'urgence en référé non-contradictoire lorsqu'elle vise à faire interdire une parution.

Plus généralement, la législation concernant la presse ne peut impliquer aucune ingérence du pouvoir législatif ou exécutif, même indirecte (par exemple, via un organe de régulation ou via l'aide publique à la presse), dans les choix rédactionnels et les contenus des médias.

## Assurer la protection des lanceurs d'alerte

Au chapitre « Police » de l'accord de gouvernement fédéral du 11 octobre 2014 figure qu' « Une loi relative aux donneurs d'alerte sera élaborée par analogie avec les fonctionnaires fédéraux »<sup>70</sup>. Cet engagement, n'a jamais été suivi d'effet. De plus, si une protection pour les lanceurs d'alerte policiers est une nécessité pressante, le débat ne doit pas se limiter à cette catégorie de lanceurs d'alerte.

67 M.B. du 06-03-1921.

68 Voir <https://stop1921.be/fr/la-campagne/>

69 CEDH, RTBF c. Belgique, 29 mars 2011.

70 Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 135.

À ce jour, aucune législation belge n'institue un système de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé et de manière très partielle dans le secteur public (seuls les fonctionnaires fédéraux et de l'autorité flamande sont à l'heure actuelle protégés). En l'absence de disposition légale spécifique, la liberté d'expression du travailleur est mise en balance avec le devoir de loyauté envers l'employeur.

Or, la nécessité d'assurer une protection des lanceurs d'alerte se fait de plus en plus sentir<sup>71</sup>. En effet, face aux remises en cause - qu'elles soient législatives<sup>72</sup> ou judiciaires<sup>73</sup> - de la légitimité de ces acteurs essentiels du système démocratique, l'élaboration d'un cadre protecteur s'impose<sup>74</sup>.

## **Adopter des législations respectueuses des droits fondamentaux dans le cadre du recueil des données à caractère personnel des citoyens**

Il est indispensable qu'un contrôle efficace et performant de la gestion des données à caractère personnel des citoyens soit instauré dans le cadre du recours à ces données par les services de police (fichiers de la base de données nationale générale - BNG)<sup>75</sup> ou les services de renseignement (base de données FTF)<sup>76</sup>. Afin d'éviter toute dérive en la matière, l'accès à ces données doit être restreint aux seules personnes habilitées, et cette procédure de restriction doit être publique<sup>77</sup>. Par ailleurs, il devrait être prévu un droit d'accès direct du citoyen aux données policières le concernant (sauf pour certaines infractions strictement définies), comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres Etats<sup>78</sup>.

## **Lutter contre les violences faites aux femmes**

Il y aurait en Belgique près de 10 viols par jour. Ce chiffre est une évaluation effectuée par le cabinet de la secrétaire d'État fédérale de l'Égalité entre les femmes et les hommes, une extrapolation à partir des plaintes déposées : près de 3000 par an<sup>79</sup>. Cela alors que seule une petite partie des victimes de viols portent plainte : seules 10 % des victimes déposeraient plainte<sup>80</sup>.

Or, le traitement de ces plaintes, comme celui de toutes les plaintes concernant les violences faites aux femmes de manière générale, est largement problématique. Vie Féminine rapportait en avril 2018 que « les réponses inadéquates de la police sont répandues : il s'agit d'un problème structurel et non de cas isolés. L'accueil, l'écoute, le suivi et la protection apportés aux femmes victimes de violences machistes sont très aléatoires : c'est le règne de l'arbitraire. »<sup>81</sup>

71 Voir [https://issuu.com/europeanjournalists/docs/whistleblowers-brochure\\_fr\\_20x20](https://issuu.com/europeanjournalists/docs/whistleblowers-brochure_fr_20x20)

72 Comme par exemple via la Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (OJ L 157, 15.6.2016, pp. 1-18). Sur le sujet voir <https://medor.coop/fr/articles/protection-du-secret-des-affaires-baillon-sur-la-liberte-dinformer/>

73 Voir la condamnation des lanceurs d'alerte à des peines de prison avec sursis prononcée par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg le 29 juin 2016 dans l'affaire Luxleaks (<https://justice.public.lu/fr/actualites/2016/06/jugement-affaire-luxleaks.html>).

74 La Commission européenne a également proposé de nouvelles règles applicables dans toute l'UE afin de renforcer la protection des lanceurs d'alerte à travers l'UE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3441\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_fr.htm)).

75 Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle (M.B. du 28-03-2014).

76 Arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters et portant exécution de certaines dispositions de la section 1er bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police (M.B. du 22-09-2016).

77 Voir à cet égard les recommandations à la Belgique du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, op. cit. §§ 145-146.

78 Voir plus particulièrement le cas des Pays-Bas, où les personnes enregistrées par les services de police peuvent, sur demande, obtenir communication, dans un délai de quatre semaines, des données enregistrées les concernant, ainsi que de l'origine de ces données. Cette information leur est fournie par écrit. Les données ne sont pas communiquées dans l'hypothèse où ceci risque de nuire au bon déroulement des missions de la police ou à des tiers ([https://www.senat.fr/lc/lc62/lc62\\_mono.html#toc58](https://www.senat.fr/lc/lc62/lc62_mono.html#toc58)).

79 [https://www.rtbef.be/info/societe/detail\\_le-difficile-parcours-des-victimes-de-viol-en-belgique?id=10090160](https://www.rtbef.be/info/societe/detail_le-difficile-parcours-des-victimes-de-viol-en-belgique?id=10090160)

80 <https://www.violencessexuelles.be/je-suis-victime>

81 Vie Féminine, « Violences : quand la police laisse les femmes en danger », 18 avril 2018 ([http://www.viefeminine.be/IMG/pdf/20180417\\_cppoliceok.pdf](http://www.viefeminine.be/IMG/pdf/20180417_cppoliceok.pdf)).

Dès lors, il conviendrait de pallier à la méconnaissance et au manque de formation des personnels policiers et judiciaires sur les mécanismes de violence, les législations et réglementations, ainsi que les outils existants en la matière. Par ailleurs, il faut assurer la bonne collaboration entre les différents services compétents.

# Privation de liberté



## Faire entrer en vigueur la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus

Près de quinze ans après son adoption, de larges pans de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus<sup>82</sup> restent inappliqués, faute d'arrêtés d'exécution. Le droit pénitentiaire relève donc d'un régime à deux vitesses : soit la loi s'applique, soit il faut chercher la source de la réglementation dans l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires<sup>83</sup> ou dans des circulaires ministérielles ou autres sources administratives peu accessibles et régulièrement modifiées. Ceci rend la matière particulièrement complexe et peu lisible pour tou-te-s les acteur-ric-e-s pénitentiaires.

Il est donc grand temps de faire entrer en vigueur cette loi et de lui permettre de sortir tous ses effets, conformément aux multiples engagements du gouvernement<sup>84</sup> et du Ministre de la Justice<sup>85</sup>.

## Adopter une solution structurelle à la question de la surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale est endémique en Belgique et les conditions de détention qui en résultent entraînent des traitements inhumains ou dégradants. L'Etat belge a de ce fait eu à subir plusieurs condamnations pour violation de l'article 3 de la CEDH<sup>86</sup>.

L'Etat belge doit impérativement se conformer au prescrit des instances internationales en la matière, notamment du CPT<sup>87</sup> et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>88</sup>, en adoptant une politique ne consistant pas en la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Comme le souligne le Comité contre la torture des Nations Unies (CAT), il faut « que l'État partie envisage de mettre en place des mesures alternatives à l'augmentation de la capacité carcérale. »<sup>89</sup> Le CPT, quant à lui, souligne que « Il est néanmoins important que la priorité continue d'être donnée à la réduction de la population carcérale et à sa maîtrise dans des proportions (...). Pour cela, il convient également de veiller à ce que l'attention ne soit pas portée de manière démesurée à l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire. »<sup>90</sup>

82 M.B. du 04-08-2008.

83 M.B. du 25-05-1965.

84 Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 123.

85 Ministre de la Justice, Plan Justice, Une plus grande efficacité pour une meilleure justice, 18 mars 2015, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2014-2015, n°54-1019/001, p. 69.

86 CEDH, arrêt Sylla et Nollomont c. Belgique, 16 mai 2017 ; CEDH, arrêt W.D. c. Belgique du 6 septembre 2016 ; CEDH, arrêt Bamouhammad c. Belgique, 17 novembre 2015 ; CEDH, arrêt Vasilescu c. Belgique du 25 novembre 2014 ; etc.

87 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, §§ 36 et suivants. Voir également Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2010) 24, § 79.

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

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

90 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la

L'expansion carcérale est un leurre, comme l'ont établi de nombreuses études scientifiques<sup>91</sup> : l'évolution de la population carcérale dépend en fait des politiques pénales mises en œuvre.

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

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

Si de nouveaux établissements devaient tout de même être construits, il est impératif de se soumettre aux Règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe<sup>92</sup> préconisant la construction d'établissements de petite taille et à caractère communautaire, accessibles pour les familles, les avocats et le personnel pénitentiaire (contrairement au projet d'établissement pénitentiaire de Haren). En outre, les politiques carcérales doivent impérativement inclure des objectifs de réinsertion des détenu·e·s, notamment afin de lutter contre la récidive.

### **Réformer en profondeur la détention préventive en vue d'en limiter l'usage aux seuls crimes et délits les plus graves**

La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive<sup>93</sup> n'est ni respectée, ni correctement appliquée. Ce qui aboutit à un résultat inquiétant : 35 à 40% des détenu·e·s au sein des établissements pénitentiaires belges sont en réalité des détenu·e·s en préventive. Il est urgent de réformer cette législation afin de limiter le recours abusif aux détentions préventives, notamment en limitant les infractions qui peuvent justifier une mise en détention préventive (infractions contre les personnes, augmentation du taux de la peine permettant d'avoir recours à la détention préventive, etc.).

### **Renforcer la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenu·e·s et aux justiciables déférées aux entités fédérées et mise en œuvre du plan de détention**

Bien que le lien entre l'absence d'une véritable politique de réinsertion des détenu·e·s et le risque de récidive n'est plus à établir<sup>94</sup>, on constate que l'enseignement et la formation des détenu·e·s pendant leur détention sont insuffisants, ce qui constitue aussi un frein à leur réinsertion ultérieure et favorise le risque de récidive. De multiples contraintes entravent l'organisation d'activités pédagogiques en milieu carcéral.

Le renforcement de la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenu·e·s et aux justiciables déférées aux entités fédérées et la mise en œuvre du plan de détention sont, à cet égard, indispensables. Et ce, notamment à travers une redistribution plus équitable des moyens et par l'actualisation des protocoles de collaboration obsolètes.

Dès lors, une offre minimale et la présence obligatoire d'activités de formation, d'éducation et prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 38.

91 Voir P.V. Tournier, *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Centre d'histoire sociale du XXe siècle, Paris, 1er septembre 2007. Selon Tournier, « Limiter au maximum la surpopulation des établissements pénitentiaires [par l'augmentation de la capacité carcérale] ne peut être qu'une politique à court terme car ce qu'il est nécessaire d'éviter c'est le processus structurel qui en est à l'origine : l'inflation carcérale » (p. 69).

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

93 M.B. du 14-08-1990.

94 Voir, entre autres, P. Dermine, T. Dermine, L. Hanseeuw, J. Heymans, S. Proesmans et A. Hanard, « Nos prisons, un danger pour chacun de nous », Groupe de Vendredi, novembre 2018 ([https://www.v-g-v.be/assets/uploads/2018/11/groupevendredi\\_nos-prisons\\_rapport\\_FR.pdf](https://www.v-g-v.be/assets/uploads/2018/11/groupevendredi_nos-prisons_rapport_FR.pdf)).

d'orientation professionnelle doit être mise en place dans chaque établissement pénitentiaire.

En outre, la mise sur pied d'un plan de détention doit être assurée dès le début de la détention, conformément à la loi de principes du 12 janvier 2005. Le gouvernement doit donc adopter les arrêtés d'exécution indispensables à l'entrée en vigueur de ce plan de détention.

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

Le CPT et le CAT ont déploré à plusieurs reprises le manque criant de personnel soignant face à l'ampleur des besoins, une formation parfois inadaptée du personnel médical et la mauvaise qualité des soins dentaires<sup>95</sup>. Le CPT et le CAT constatent également des jours d'attente trop nombreux (un délai d'attente de 6 mois parfois pour consulter un dentiste) suivis d'une consultation expéditive, source potentielle d'aggravation de l'état de santé du malade. Parmi l'inadéquation des soins offerts, il faut aussi citer la surmédication face aux troubles psychiques et le cadre insuffisant en termes de personnel psychiatrique.

Comme le recommande le CPT, il faut « renforcer la présence des psychiatres et des psychologues cliniciens dans l'ensemble des prisons visitées afin d'améliorer la prise en charge psychiatrique et psychologique des personnes en détention provisoire ou en exécution de peine. »<sup>96</sup>

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

### **Evaluer le recours au régime D-RAD:EX**

Comme le recommande le CPT<sup>97</sup>, la mise sur pied du régime D-RAD:EX doit impérativement faire l'objet d'une évaluation. Cette évaluation devrait notamment porter sur la manière dont est déterminé le processus de radicalisation, la formation des agents pénitentiaires à la détection du processus ainsi qu'aux processus de désengagement, l'absence de programme systématique de dé-radicalisation au sein des ailes, les conditions de détention, le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, etc.

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

La loi du 1er juillet 2013 modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus<sup>98</sup> prévoit notamment que « le travail disponible en prison ne fait pas l'objet d'un contrat de travail au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail »<sup>99</sup>.

Cette position est lourde de conséquences puisqu'en l'absence de contrat de travail, le ou la détenu·e peut se voir retirer son emploi à tout moment sans préavis ni indemnité<sup>100</sup>. Il ou elle se voit

95 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, notamment pp. 8, 40, 41, 60... Voir également Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT/inf (2012) 37, §§ 27-39 ; Observations finales du Comité contre la torture : Belgique, 19/01/2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 23.

96 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 85.

97 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 51.

98 M.B. 06-09-2013.

99 Art. 2.

100 Pour plus d'informations, voir B. Amblard, M. Bouhon, M. Lambert et D. Scalia, Prison : le travail à la peine – Rapport sur le travail en prison en Belgique : Analyse juridique et pratique au travers du regard des détenus, Ligue des

exclu.e de toute protection de la rémunération (la gratification des détenus étant misérable). Il·Elle n'est pas non plus pris·e en charge par la sécurité sociale, ce qui le·la prive de toute couverture en cas d'accident de travail ou l'empêche de cotiser aux assurances chômage ou pension. Or, malgré la faible rémunération des détenu·e·s (moins d'1 euro de l'heure en moyenne), les éléments constitutifs d'un contrat de travail sont réunis dans le cadre du travail pénitentiaire.

Cette disposition doit dès lors impérativement être abrogée.

### **Mettre un terme à l'incarcération des malades mentaux dans des établissements pénitentiaires**

Cette recommandation a déjà été formulée à de nombreuses reprises<sup>101</sup> et les autorités belges font l'objet de condamnations fréquentes à ce sujet, allant jusqu'à un arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>102</sup>. Cela souligne à nouveau le caractère urgent de cette question.

Il est également indispensable, dans la foulée, d'améliorer les soins de santé mentale disponibles à l'intérieur de l'institution pénitentiaire et de mettre en place des traitements et des soins adaptés aux personnes présentant des troubles psychiatriques.

A cet égard, le CPT recommande « une plus grande implication du SPF Santé publique dans la prise en charge des personnes internées en milieu pénitentiaire (...) » et de prévoir le transfert des compétences du SPF Justice vers le SPF Santé<sup>103</sup>.

Le recours aux annexes psychiatriques des prisons comme lieux d'internement possibles devrait être purement et simplement interdit.

Par ailleurs, la loi du 4 mai 2016 relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice<sup>104</sup> doit entièrement rentrer en vigueur.

### **Garantir le respect des droits fondamentaux des détenu·e·s en temps de grève des agent·e·s pénitentiaires**

Le droit de grève des agent·e·s pénitentiaires est incontestable, il n'en reste pas moins que ces grèves ne sont pas sans conséquences pour les détenu·e·s et le respect de leurs droits fondamentaux : pas accès aux douches, plus de visites, de promenades dans le préau, de suivi social ou psychologique... et pas de transfert vers le Palais de Justice. Les détenu·e·s se retrouvent enfermés plusieurs jours 24h sur 24. Des conditions qui constituent des traitements inhumains et dégradants qui ont aussi déjà abouti, comme le rappelle le CPT, à des décès de détenu·e·s. C'est également ce qu'a pu constater le Médiateur fédéral<sup>105</sup>.

C'est la raison pour laquelle tant le CPT que le Médiateur ont recommandé à l'Etat belge et aux syndicats pénitentiaires de mettre sur pied un service minimum garanti en temps de grève. Cette recommandation a été répétée à diverses reprises : en 2005, 2009, 2012 et 2013. Suite à sa dernière visite, en 2017, le CPT a constaté que les nombreuses promesses de l'Etat belge en la matière n'avaient toujours pas connu le moindre début de concrétisation. De ce fait, la Belgique a fait l'objet, de la part du CPT, d'une « déclaration publique » infamante pour un Etat qui se revendique

---

droits de l'Homme ([http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/11/151116\\_Idh\\_rapport\\_travail\\_en\\_prison.pdf](http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/11/151116_Idh_rapport_travail_en_prison.pdf)).

101 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 107. Voir également CAT/C/CR/30/6, § 5, k) et CPT/Inf (2010) 24, § 132 et suiv.

102 CEDH, arrêt W.D. c. Belgique, 6 septembre 2016.

103 Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 107.

104 M.B. du 13-05-2016.

105 Médiateur fédéral, Grèves dans les établissements pénitentiaires, Recommandation RG 15/01 au Parlement fédéral.

respectueux des droits fondamentaux des individus<sup>106</sup>, événement rarissime s'il en est<sup>107</sup>.

Quoi qu'il en soit, il convient également de soutenir en parallèle les revendications des agents pénitentiaires, qui travaillent dans des conditions indignes qui ne leur permettent pas d'accomplir les missions qui leurs sont confiées. La suppression de postes de travail conjuguée à l'absence de politiques contre l'absentéisme à l'emploi (qui peut s'expliquer en partie par les mauvaises conditions de travail) risque de mener à la catastrophe, les agents étant en sous-effectifs depuis des années.

L'Etat belge et les syndicats doivent donc parvenir rapidement à un accord qui permettra la mise sur pied d'un service garantissant les droits fondamentaux en prison et ce, dans le respect du droit de grève des agents pénitentiaires et des droits fondamentaux des détenu·e·s.

### **Renforcer et faciliter les libérations conditionnelles**

La libération conditionnelle constitue de plus en plus un mode marginal de sortie pour les condamné·e·s. Or, la libération conditionnelle permet, dans de nombreux cas, une réinsertion des détenu·e·s, alors que celles et ceux qui vont à fond de peine, sans aucun travail de réinsertion, présentent un risque plus élevé de récidive.

La procédure de libération conditionnelle doit être facilitée et octroyée aussi rapidement que possible en l'absence de contre-indications. Ce qu'a également recommandé le CAT, qui demande à l'Etat belge de « prendre des mesures efficaces pour que l'octroi d'une libération conditionnelle soit davantage accessible. »<sup>108</sup>

Il est indispensable que l'ensemble des dispositions relatives au statut juridique externe des détenus entrent en vigueur (la loi date de 2006<sup>109</sup>) et notamment l'instauration du juge de l'application des peines chargé du suivi des libérations pour les plus courtes peines. Il faut impérativement que le travail de réinsertion soit entamé dès le début de l'incarcération, afin de garantir son efficacité et d'éviter que les détenu·e·s aillent « à fond de peine » et soient finalement libéré·e·s sans aucun suivi. Des moyens suffisants doivent être alloués aux services chargés de la préparation à la réinsertion dans les prisons (psychologues, assistant·e·s sociaux·les notamment) mais aussi aux juridictions de l'application des peines et aux maisons de justice.

## **Vie privée**



### **Aborder de manière équilibrée la lutte contre le terrorisme et le respect de la vie privée**

Il y a une extension massive et répétée des pouvoirs d'investigation confiés aux services de police, d'une part, de renseignement et de sécurité, d'autre part. Cette extension doit rester équilibrée, comme l'a rappelé à juste titre la Cour constitutionnelle concernant les méthodes particulières de recherches<sup>110</sup>.

106 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Public statement concerning Belgium, Strasbourg, 13 July 2017, CPT/Inf (2017) 18.

107 En plus de 30 d'existence du CPT, seuls 5 Etats du Conseil de l'Europe ont fait l'objet de telles déclarations (Turquie, Fédération de Russie, Grèce, Bulgarie et Belgique), dont un seul lors des 2 dernières années, à savoir la Belgique... (<https://www.coe.int/fr/web/cpt/public-statements>).

108 CAT/C/BEL/CO/2, § 22. Voir également Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Recommandation Rec (2003) 22 concernant la libération conditionnelle.

109 Loi du 17 mai 2006 relative au statut externe des détenus (M.B. du 15-06-2006).

110 C.C., arrêt n° 174/2018 du 6 décembre 2018. Voir également <http://www.liguedh.be/juge-dinstruction-vs-gouvernement-une-nouvelle-victoire-pour-la-justice/>

A cet égard, outre le développement de la transparence de la politique de ces services, il convient de renoncer à mettre sur pied des politiques de surveillance généralisée, appliquée à tou·te·s les citoyen·ne·s de manière indiscriminée (« blanket surveillance »), comme c'est le cas dans le cadre de la loi relative à la rétention des données<sup>111</sup>. Il faut plutôt développer la surveillance ciblée et investir dans les moyens de surveillance humains.

### **Intégrer dans la nouvelle législation relative à la protection de la vie privée un « droit à l'oubli »**

Ce droit à l'oubli, consacré par l'art. 17 du Règlement général sur la protection des données (RGPD) mais pas par le droit belge, doit permettre à l'utilisateur d'obtenir l'effacement de ses données personnelles si elles ne sont plus nécessaires à l'entreprise ou l'administration qui les détient. Toute donnée collectée doit être accompagnée d'une date de collecte incontestable.

### **Lutter contre la fracture numérique et développer un droit à l'illettrisme digital**

Il faut faciliter, afin de réduire la fracture numérique, l'accès au matériel et aux réseaux via une aide à l'acquisition de matériels et de logiciels, une baisse des tarifs de télécommunications, l'introduction de l'abonnement Internet dans le service universel minimum et la multiplication d'espaces publics numériques. En sus, il faut renforcer les moyens consacrés à l'éducation numérique dans les écoles et développer l'accompagnement et les formations des personnes précarisées via le monde associatif, les CPAS, etc.

Parallèlement, chacun devrait se voir reconnaître un droit à l'illettrisme digital. La possibilité devrait être donnée à toutes et tous de vivre hors connexion, sans devoir en subir de conséquences négatives. A ce titre, il faut garantir le maintien de services non numériques au côté des nouveaux outils proposés (banques, administrations, etc.) et permettre aux citoyen·ne·s de communiquer autrement que par voie électronique avec les services publics.

### **Lutter contre le recours accru aux compteurs énergétiques intelligents**

La tendance générale à la récolte accrue et généralisée de données à caractère personnel des habitant·e·s du pays, dans de plus en plus de domaines et sans véritable nécessité, est inquiétante. Il en est ainsi du développement du recours aux compteurs énergétiques intelligents, qui se généralise de manière contestable.

Ainsi, la LDH a pu obtenir de la Cour constitutionnelle qu'elle remette en cause la transmission systématique de données de consommation énergétique dans l'objectif de contrôler les adresses des allocataires sociaux<sup>112</sup>.

La LDH demande que, avant tout déploiement de ce type de technologie et conformément à l'esprit de la directive européenne qui régit la matière<sup>113</sup>, des mesures de cyber-sécurité soient d'abord définies et des mesures en matière d'accès aux données soient identifiées. Si un tel déploiement devait avoir lieu, il devrait impérativement prévoir un système d'opt-in plutôt qu'une installation obligatoire, garantir la réversibilité du choix, respecter les droits d'accès des personnes concernées et interdire les opérations à distance telle que la coupure ou la limitation<sup>114</sup>. Et, dans tous les cas de figure, ce type de technologie doit respecter le droit au respect de la vie privée des individus, d'une part, ne pas servir d'outil de contrôle des allocataires sociaux, d'autre part.

111 Loi du 29 mai 2016 relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques (M.B. du 18-07-2016). Voir également <http://www.liguedh.be/avis-sur-le-projet-de-loi-data-retention-20112-CC>, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018.

113 Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (OJ L 315, 14.11.2012, p. 1-56).

114 Pour plus d'information, voir <http://www.liguedh.be/analyse-de-commission-nouvelles-technologies-risques-deploiement-obligatoire-compteurs-intelligents-region-bruxelloise/>

## Favoriser la cyber-transparence et assurer le contrôle sur la prolifération des bases de données à caractère personnel

L'usage au quotidien des nouvelles technologies (vidéosurveillance, puces électroniques lisibles à distance, géolocalisation, traçabilité électronique, interconnexion des fichiers de données à caractère personnel, etc.) offre un grand nombre d'opportunités mais suscite également de nombreuses difficultés en matière de droits fondamentaux.

Il est dès lors indispensable que ces technologies fassent l'objet d'un contrôle et d'un débat démocratique constant.

Leur usage devra être encadré par la consolidation de structures indépendantes et suffisamment dotées chargées de veiller au respect de notre vie privée, notamment en renforçant les compétences (politique contentieuse, etc.) et les moyens financiers et humains de l'Autorité de protection des données.

De plus en plus d'instances, privées et publiques, collectent des données à caractère personnel de la population, sans qu'il soit toujours clair où ces données sont localisées, qui y a accès et qui exerce le contrôle sur ces bases de données. Or, les individus ont droit à plus de transparence.

Il s'agira également de mettre en place des procédures d'évaluation a priori et a posteriori des technologies de surveillance préventive (vidéosurveillance, scanners corporels...). Il conviendra à cet égard de prendre en considération, en amont, les rapports issus de l'expertise universitaire et des expériences à l'étranger et, en aval, de mettre en place des dispositifs d'évaluation et de contrôle au départ de méthodes strictes et d'intégrer dans cette évaluation le respect des droits fondamentaux juridiquement reconnus (droit à la vie privée, liberté de circulation, droit à la protection des données personnelles, etc.).

## Droits des patients



### Supprimer les annexes psychiatriques des prisons

Malgré de multiples condamnations de la Belgique par la CEDH<sup>115</sup>, les annexes psychiatriques ont été maintenues dans l'arsenal juridique belge<sup>116</sup>. Les soins qui y sont apportés aux interné·e·s sont quasi nuls, alors que ceux-ci doivent pouvoir bénéficier des traitements médicaux qu'impose leur état de santé. Les maintenir privés de liberté sans soins adéquats est une violation permanente des droits humains.

L'incarcération de personnes souffrant de troubles mentaux en prison doit donc cesser et les soins en prison devraient être garantis, que ce soit en santé mentale ou non.

### Établir un état des lieux du masterplan pénitentiaire

Un masterplan pénitentiaire a été adopté afin de répondre aux critiques internationales susmentionnées quant à l'incarcération de personnes souffrant de troubles mentaux<sup>117</sup>. Invoqué par le gouvernement pour attester de sa bonne foi, celui-ci n'est toutefois pas finalisé, de telle sorte que les annexes psychiatriques sont encore très sollicitées. Un état des lieux de ce masterplan est indispensable, afin de savoir si la Belgique pourra répondre à ses obligations internationales en

115 Voir supra.

116 Loi du 4 mai 2016 relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice (M.B. du 13-05-2016).

117 Voir <https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/detention-et-internement-dans-des-conditions-humaines>

matière de droits fondamentaux.

## **Contrôler et gérer les structures d'hébergement non agréées**

Vu le manque de structures adaptées pour les personnes souffrant de troubles mentaux ou relevant de la loi sur l'internement, de nombreuses structures d'hébergement non agréées, dites maisons « pirates », ont vu le jour. Hors de tout contrôle et de tout agrément, ces institutions attirent tous ceux et celles qui ne trouvent pas de place dans d'autres structures. Elles s'organisent dans un no-man's land juridique, sans cadre ni recours. De nombreux abus (financiers et humains) étant constatés dans ces institutions, un label devrait être créé, reprenant les normes minimales à respecter, assorti d'un contrôle, avec possibilité de fermer ces institutions en cas de non-respect de ces conditions.

## **Réformer l'accessibilité des soins**

Les projets de réforme et les institutions existantes (réseaux des nouvelles politiques en santé mentale, projets chronic care, hôpitaux, services de santé mentale, etc.) sont bien souvent contraints par des territoires de référence différents et non articulés. Une homogénéisation des territoires est indispensable pour permettre le travail entre partenaires travaillant sur un même territoire, au bénéfice de l'accessibilité.

Il faut définir la base de « zones de soins » de première ligne cohérentes, d'environ 100.000 habitants (modèle « Together we change »<sup>118</sup>), basées sur les habitudes d'utilisation des citoyens.

Il conviendrait également de systématiser la fonction d'échevin de la santé, l'existence de commissions consultatives en matière de santé (concertation citoyenne) et de coordinations sociales communales (coordination des professionnels).

## **Pallier la pénurie de généralistes**

Face à cette pénurie, il conviendrait de planifier l'installation des structures de première ligne en prenant en compte les besoins locaux en santé, l'activité réelle des soignant·e·s, spécifiquement des médecins généralistes.

De même, il faut réduire de manière progressive et concertée les sous-quotas de spécialistes au bénéfice des sous-quotas de généralistes. L'évolution des technologies et du contexte macroéconomique induisent clairement, sur le long terme, une diminution du besoin de spécialistes. Il importe d'anticiper cette évolution en agissant sur le cadre des agréments de professionnels, afin d'éviter de créer dans le futur, de nouvelles pléthores, sans répondre à la pénurie de généralistes.

Enfin, il faut favoriser l'installation et la répartition des professionnels de première ligne par des mesures incitatives suffisantes et une implication de chaque niveau de pouvoir, et, notamment, des pouvoirs locaux.

## **Repenser l'articulation entre les lignes de soins**

Il faut refondre complètement l'organisation de la première ligne sur une base territoriale sous-régionale, avec pour objectif de rendre le système plus accessible, plus lisible et mieux coordonné, à la fois pour les usager·e·s et les professionnel·le·s. L'organisation actuelle de la médecine généraliste (représentation, coordination, ...) est le résultat hétérogène de réformes partielles et inégalement abouties d'un héritage historique.

Dans le même ordre d'idée, il faut créer des initiatives supra-communales regroupant les dispositifs de coordination (plateformes, réseaux multidisciplinaires locaux, services intégrés de soins à domicile, centres de coordination de soins et de services à domicile, maladies chroniques,

<sup>118</sup> Voir <https://www.maisonmedicale.org/Together-we-change-une-vision.html>

psy 107, etc.).

Il faut également favoriser la collaboration entre la prévention spécialisée (ONE, médecine scolaire, etc.) et la première ligne généraliste, ainsi que mettre en place des formations professionnelles décroisées, créer un tronc commun dans les études au sein d'« écoles de la santé ».

## Droits de l'enfant



### Garantir la participation des enfants et des jeunes dans toute décision qui les concerne

Le droit de participation des enfants<sup>119</sup>, consacré aux articles 12 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) et 22bis, al. 2 de la Constitution<sup>120</sup>, est considéré comme une valeur fondamentale de la CIDE et a été érigé comme l'un des quatre principes généraux de celle-ci. Il doit donc être interprété au sens large et être appliqué dans toute décision qui concerne l'enfant.

Le droit de participation implique que tout enfant doit être entendu à sa demande, peu importe son âge et son discernement. Il oblige aussi à mettre en place des initiatives permettant aux mineurs de donner leur opinion et à garantir un accompagnement adéquat pour l'aider dans son expression. Pourtant, alors que les enfants représentent un tiers de la population belge, ils ne sont que très peu impliqués dans la politique et l'organisation de leur cadre de vie.

Il est nécessaire que des dispositifs structurels permettent de recueillir l'avis des enfants, et notamment des jeunes enfants et des enfants provenant des groupes les plus vulnérables<sup>121</sup>, et leur permettre de co-construire des propositions pour l'ensemble des sujets qui les concernent. Il est nécessaire aussi de mieux les informer, dans un langage adapté à leur âge et à leurs capacités, et de mieux former les professionnel-le-s qui travaillent avec eux. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies vient de rappeler à l'ordre l'Etat belge à cet égard.<sup>122</sup>

### Permettre le droit à la vie familiale et le maintien du lien parents-enfants

La vie privée et familiale de l'enfant inclut le droit de vivre avec ses parents et d'être élevé par eux sauf si une séparation est nécessaire au regard de son intérêt supérieur. La séparation avec les parents doit donc toujours être exceptionnelle, provisoire et décidée en dernier recours.

Par conséquent, l'adoption de la loi du 19 mars 2017 relative à l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux qui permet de faciliter la délégation de l'autorité parentale dans certaines conditions devrait être strictement limitée : dans la plupart des cas, déléguer des attributs de l'autorité parentale aux accueillants familiaux n'est ni adéquat ni souhaitable au regard de l'intérêt et des droits des enfants<sup>123</sup>. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a d'ailleurs

119 Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe définit le droit de participation comme suit : c'est « le fait, pour des particuliers et groupes de particuliers, d'avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien d'exprimer librement leurs opinions, d'être entendus et de contribuer aux prises de décision sur les affaires les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité » (Comité des Ministres, CM/Rec(2012)2, adoptée le 28 mars 2012, lors de la 1138ème réunion des Délégués des Ministres, p. 3).

120 Voir également Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12. Le droit de l'enfant d'être entendu, 2009.

121 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 33.

122 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 19.

123 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 63.

récemment appelé l'Etat belge à réviser cette loi dans le but de renforcer les droits des parents concernés<sup>124</sup>.

Par ailleurs, le lien entre le risque d'être confronté à une mesure de l'aide à la jeunesse et les caractéristiques socio-économiques des familles a été constaté : la pauvreté est devenue l'une des causes directes et indirectes des prises en charge, ce qui est manifestement contraire aux droits de ces enfants vulnérables. Plus grave, pour environ la moitié des prises en charge, il y aura un placement (et donc un éloignement du milieu familial) : que des enfants soient séparés de leurs parents pour des raisons liées à leurs conditions de vie est une atteinte insupportable aux droits de l'enfant<sup>125</sup>.

Les enfants placés vivent soit en familles d'accueil, soit en institution, soit, pour une plus petite part d'entre eux, à l'hôpital. Cette dernière option est évidemment inacceptable et il doit y être mis un terme le plus rapidement possible<sup>126</sup>.

Suivant l'art. 9 § 3 de la CIDE, le maintien de la relation entre les parents et les enfants placés est un droit. Il est encore insuffisamment mis en œuvre aujourd'hui sur le terrain, malgré les textes en vigueur en Fédération Wallonie-Bruxelles<sup>127</sup>. Par ailleurs, le travail réalisé avec les familles durant la période de placement de leur enfant doit être garanti et intensifié. Il semble utile de rappeler ici que toute mesure d'écartement du milieu familial d'un enfant est provisoire et a pour but de restaurer les liens avec sa famille afin que celui-ci puisse la réintégrer, si possible.

Enfin, pour les enfants dont un des parents est en détention, le maintien des relations familiales ne peut être considéré comme une simple faveur, mais bien comme un droit non soumis aux aléas du quotidien carcéral. Si des considérations structurelles ou institutionnelles doivent être considérées (comme dans le cas de grèves du personnel), elles ne peuvent en aucun cas être satisfaites au détriment des visites déjà trop peu nombreuses entre les enfants et leur parent incarcéré. Il est par ailleurs important de permettre au parent incarcéré d'honorer son rôle de parent. Ainsi, même si la place d'un enfant n'est pas en prison, pour les enfants de moins de 3 ans qui pourraient vivre auprès de leur mère incarcérée, il est fondamental d'élaborer des stratégies qui permettent de diminuer le plus possible l'impact de l'environnement carcéral (bruits, visuels, uniformes...) sur l'enfant et de permettre, quand le régime carcéral de la mère le permet, d'ouvrir les « murs de la prison » afin qu'elle puisse normaliser le plus possible son accompagnement éducatif (en le conduisant à la crèche...). A terme, la mise sur pied de maisons de détention ad hoc devrait être envisagée, tout comme les alternatives à l'incarcération<sup>128</sup>.

### **Garantir des réponses diversifiées et individualisées aux comportements délinquants des mineurs et mettre fin au dessaisissement**

Le système protectionnel instauré en Belgique en matière de justice des mineurs est un système précieux pour le respect des droits des enfants, dès lors qu'il rend possible une diversité de réponses et un équilibre entre sanctions éducatives, aide individualisée et droit pour les auteurs et victimes de participer à une offre restauratrice<sup>129</sup>. Il importe de le conserver et de veiller à ce que les garanties essentielles y relatives subsistent : détention en dernier recours et pour la durée la plus courte possible, prévention, accompagnement, respect du droit de participation, prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances<sup>130</sup>.

Par contre, il est toujours possible en Belgique pour un juge de la jeunesse de se dessaisir d'une affaire concernant un jeune de plus de 16 ans qui a commis un fait grave pour qu'il soit jugé

124 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 28, b).

125 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 64.

126 Ibid., p. 66.

127 Ibid., p. 67.

128 CODE, Une maternité derrière les barreaux, Septembre 2012 ([https://www.lacode.be/IMG/pdf/analyse\\_CODE\\_une\\_maternite\\_derriere\\_les\\_barreaux.pdf](https://www.lacode.be/IMG/pdf/analyse_CODE_une_maternite_derriere_les_barreaux.pdf)).

129 Voir également Organe d'avis de la Commission nationale des droits de l'enfant, Quel futur pour le dessaisissement ?, mars 2017.

130 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 46 et 47.

devant une chambre spécifique du tribunal de la jeunesse appliquant le droit pénal commun (ou devant la Cour d'assises s'il a commis un crime non correctionnalisable)<sup>131</sup>. Pourtant, les recherches montrent que le dessaisissement ne se traduit pas par une réintégration dans la société, bien au contraire<sup>132</sup>, et refuse donc à certains jeunes de moins de 18 ans les garanties du système protectionnel qui correspondent pourtant au prescrit de l'article 40 de la CIDE. Ce qui est critiqué par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>133</sup>.

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

### **Garantir un droit équitable à une éducation accessible et de qualité**

Il est un fait incontestable : malgré les moyens investis dans l'éducation en Belgique, l'enseignement reste inefficace et inéquitable. Ainsi, 72,6 % des jeunes de 15 ans ont le niveau de base en mathématique, lecture et sciences, ce qui signifie que plus de 25 % ne l'ont pas<sup>134</sup>. Ce qui est également un sujet d'inquiétude pour le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>135</sup>.

Il faut donc de toute urgence agir sur plusieurs leviers pour faire évoluer la situation :

- renforcer les enseignants et leur statut ;
- mettre un terme aux filières de relégation et au redoublement ;
- agir sur la ségrégation ;
- continuer à renforcer l'enseignement maternel et donner plus de moyens pour l'accueil de la petite enfance ;
- instaurer un tronc commun assorti de garanties et
- lutter contre le décrochage scolaire.

Il importe aussi de transversaliser les droits humains et les droits de l'enfant dans les trajectoires scolaires et d'instaurer une réelle participation des élèves au sein des écoles.

La prise en charge des enfants migrants et réfugiés doit aussi être améliorée pour leur donner une meilleure chance dans la vie et une éducation inclusive doit continuer à être développée pour les enfants porteurs d'un handicap.

Enfin, le bien-être des enfants doit être fondamentalement amélioré : les récents chiffres relatifs au harcèlement dans les écoles sont alarmants. Ainsi, en Fédération Wallonie-Bruxelles, 1 enfant sur 4 est harcelé au moins une fois par mois<sup>136</sup>, ce qui est très préoccupant.

### **Améliorer l'accueil des mineurs étrangers (accompagnés ou non)**

Le démantèlement des structures d'accueil, dont certaines destinées aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA), et le sous-staffing du personnel prévu à l'enregistrement des demandes d'asile empêche très régulièrement l'accès à l'enregistrement et à l'accueil d'enfants non accompagnés ou en famille. Or, conformément à la CIDE et au cadre légal belge, le droit d'accueil doit être garanti à chaque fois qu'un enfant est concerné.

Le taux d'occupation des Centres d'Observation et d'Orientation étant proche des 100%, FEDASIL n'accueille en dehors des heures de bureau plus que les jeunes particulièrement vulnérables,

131 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 132.

132 Organe d'avis de la Commission nationale des droits de l'enfant, Quel futur pour le dessaisissement ?, mars 2017 ; J. Christiaens, E. Dumortier e.a., Rapport 3. Evaluatie van maatregelen in Omgevingsanalyse Vlaams jeugdrecht, 2015, 21-24, <https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/assets/docs/nieuws/2015/10/14/omgevingsanalyse-volledig-rapport.pdf>.

133 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 47, a).

134 UNICEF, Report Card 14.

135 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 38 et 39.

136 UNICEF, Report Card 15, p. 27.

tels que les filles, les jeunes de moins de 15 ans, les victimes potentielles de la traite des êtres humains, les jeunes en situation administrative « extraterritoriale » ou encore les jeunes ayant un handicap physique ou mental. Les autres jeunes doivent se présenter le lendemain au dispatching s'ils souhaitent un accueil. Comme le souligne le Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie Bruxelles, « Cette situation déplorable a pour conséquence directe que plus de 200 jeunes, signalés par le Service des tutelles en soirée ou le week-end, se sont vus refuser un accueil parce qu'ils ne rentraient pas dans les critères repris ci-dessus ! Ces mineurs ont dès lors dû dormir dehors, livrés à tous les dangers de la rue et à ses différents risques d'exploitation. »<sup>137</sup>

Il est donc urgent de mettre un terme à cette situation qui porte gravement atteinte aux droits des enfants concernés et à leur dignité : tout enfant, sans exception, doit pouvoir être enregistré et accueilli le jour où il se présente.

De même, comme le recommande le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le recours aux tests osseux pour déterminer l'âge des MENA, il faut « Élaborer un protocole uniforme sur les méthodes de détermination de l'âge qui est multidisciplinaire, fondé scientifiquement et respectueux des droits des enfants et qui n'est utilisé que dans les cas de doute sérieux au sujet de l'âge réclamé et en tenant compte des documents ou autres formes de preuve disponibles, et assurer l'accès à des mécanismes d'appel efficaces »<sup>138</sup>.

### Interdire la détention des enfants sur base de leur statut migratoire

Tous les enfants demandeurs d'asile, réfugiés et migrants doivent être traités comme des enfants. Ils doivent être libres, protégés et soignés. Depuis septembre 2018 le gouvernement belge a pris la décision d'enfermer des familles qui sont en séjour illégal avec leurs enfants mineurs. Entre 2006 et 2011, lorsqu'elle plaçait encore des enfants en détention, la Belgique a été condamnée à trois reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>139</sup> pour traitements inhumains et dégradants. Suite à cet arrêt, la pratique avait été stoppée durant dix ans. La décision du gouvernement fédéral est une réelle régression et va à l'encontre du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Être un enfant en séjour migrant ou réfugié n'est pas un acte illégal. Les enfants ne peuvent pas être punis en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents. Des études ont montré que la détention a un impact profond et durable sur la santé et le développement des enfants, même lorsque cette détention est de courte durée et a lieu dans des circonstances relativement « humaines ». Des alternatives sont possibles comme les maisons de retour et l'accompagnement à domicile<sup>140</sup>. Ces alternatives doivent être travaillées et améliorées par le gouvernement afin d'être conformes aux droits de l'enfant<sup>141</sup>.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies vient de rappeler avec force que le recours à l'enfermement ne pouvait pas être utilisé pour les enfants en migration. Il a dès lors enjoint à la Belgique de mettre fin à cette pratique et d'avoir recours à des solutions non privatives de liberté<sup>142</sup>.

L'inscription dans la loi de l'interdiction générale de détention des enfants en centres fermés, sans aucune exception, est indispensable. La loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers<sup>143</sup> doit être modifiée en ce sens.

137 B. Devos, « La Convention internationale relative aux droits de l'enfant s'applique à tous les enfants. Sans distinction. », 2018 (<https://www.levif.be/actualite/belgique/la-convention-internationale-relative-aux-droits-de-l-enfant-s-applique-a-tous-les-enfants-sans-distinction/article-opinion-1062171.html>).

138 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 42, a).

139 Voir notamment CEDH, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, 12 octobre 2006 et Muskhadzhieva et autres c. Belgique, 19 janvier 2010.

140 <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>

141 Pour plus d'informations, voir <http://www.liguedh.be/monsieur-premier-ministre-enfants-nont-place-centre-ferme/>

142 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 44, a).

143 M.B. du 17-02-2012.

## Garantir le respect des droits fondamentaux des mineurs belges dans les zones de conflit

Actuellement, un nombre important d'enfants mineurs de parents belges se trouvent en zone de conflit, en Syrie ou en Irak. En mai 2018, l'Organisme belge de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) estimait à 162 le nombre d'enfants mineurs belges dans ces pays (des sources internes évoquent maintenant le chiffre de 180 mineurs). Certains de ces enfants, environ 8 sur 10, sont nés en zone de conflits, tandis que 2 enfants sur 10 s'y sont rendus avec leurs parents. Au total, 85% de ces enfants sont très jeunes (moins de 6 ans) (les sources internes évoquent aujourd'hui plutôt un chiffre de 55%). Par ailleurs, 13 des enfants sur place ont probablement participé au combat<sup>144</sup>. La situation de ces enfants, évoluant dans un contexte de guerre, vivant dans des conditions précaires, et subissant parfois des discours d'enrôlement djihadistes, est évidemment préoccupante au regard de leur bien-être et de leurs droits fondamentaux.

En réaction à la problématique, l'Etat belge a décrété qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures actives, et que les enfants concernés de moins de 10 ans qui reviendraient sur le territoire seraient automatiquement considérés comme « victimes » pouvant bénéficier de mesures de protection de l'enfance, tandis que les autres cas seraient analysés « au cas par cas » et feraient, le cas échéant, l'objet de poursuites répressives.

Comme l'a relevé le Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie Bruxelles, la distinction en fonction de l'âge des enfants et, plus généralement, la posture prise par l'Etat belge, est critiquable et interpellante à de nombreux égards<sup>145</sup>.

Comme le recommande le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, l'Etat belge devrait veiller, de manière proactive, au retour des enfants belges en zone de conflit, et ce quel que soit leur âge, en raison de leur intérêt supérieur, conformément à la Convention internationale sur les droits de l'enfant<sup>146</sup>. A défaut, il risque de voir se multiplier les décisions judiciaires l'y contraignant<sup>147</sup>.

## Droits économiques, sociaux et culturels



### Mener une politique cohérente de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la précarité est un échec en Belgique. Afin de lutter de manière cohérente contre ce phénomène, il conviendrait de développer et d'appliquer une politique de lutte contre la pauvreté qui soit à la fois effective et cohérente. A cette fin, toutes les mesures qui pourraient avoir un impact sur les personnes vivant dans la précarité devraient faire l'objet d'une analyse d'impact.

Dans cet ordre d'idée, les pouvoirs publics devraient s'abstenir de nombreuses initiatives hautement critiquables<sup>148</sup> et devraient travailler à la mise sur pied d'une politique sociale forte permettant aux citoyen·ne·s de vivre dans la dignité : créer des contrats à durée indéterminée, lutter contre les flexi-jobs, réduire le recours à l'intérim contraint, etc.

144 T. Renard et R. Coolsaet, « Children in the Levant Insights from Belgium on the dilemmas of repatriation and the challenges of reintegration », EGMONT Policy Brief, n° 98, 2018, p. 4.

145 DGDE, « Recommandations du Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française de Belgique sur la question des mineurs belges présents dans les zones de conflit djihadistes et sur leur éventuel retour en Belgique (returnees) », avril 2018.

146 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 50.

147 België moet alles doen om kinderen van Syriëstrijders en hun moeders uit Syrië terug te halen, De Standaard, 26 décembre 2018 ([http://www.standaard.be/cnt/dmf20181226\\_04062572](http://www.standaard.be/cnt/dmf20181226_04062572)).

148 Voir les autres points de ce chapitre.

Dans ce cadre, il conviendrait également d'interdire les réglementations communales aboutissant à une prohibition de facto de la mendicité.

## **Individualiser les droits économiques et sociaux**

Les enjeux financiers de l'option familiale (allocations différenciées pour les célibataires et les non-célibataires) ou de cohabitation (indépendamment des liens familiaux) des personnes en situation précaire sont lourds de conséquences : le « cumul social », loin de solidariser les personnes déjà confrontées à une situation financière - mais aussi souvent sociale et émotionnelle - fragilisée, n'encourage ni le maintien du couple ni celui de la formation de famille et pénalise également la cohabitation non familiale. Ce qui est susceptible de grever davantage encore l'exercice effectif de la vie privée et familiale des cohabitant·e·s. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a rappelé à de nombreuses reprises que la non-individualisation des droits pousse les personnes à rompre les solidarités familiales ou amicales<sup>149</sup>, tout comme les associations de défense des droits des femmes qui insistent sur le caractère particulièrement pénalisant de la cohabitation<sup>150</sup>.

## **Démocratiser la réglementation relative au chômage**

En matière de chômage, la réglementation est adoptée uniquement par arrêtés royaux<sup>151</sup>. De ce fait, seul le ministre compétent (ou le gouvernement) est amené à prendre des décisions fondamentales relatives à une politique d'une importance capitale. Ce système exclut donc tout débat démocratique sur ces questions au Parlement.

Comme le souligne la jurisprudence du Conseil d'Etat, « l'abandon au pouvoir exécutif de l'ensemble des règles définissant les conditions dans lesquelles les allocations de chômage sont perçues, conservées, supprimées et récupérées s'inscrit dans une véritable dénaturation des règles régissant la délégation de pouvoir »<sup>152</sup>. De ce fait, « la réglementation du chômage souffre d'un défaut de légitimité. C'est ce qui ressort de la crise de l'Etat social dans lequel elle s'est construite et de la transformation qu'il est amené, vraisemblablement, à poursuivre, dans une logique d'individualisation et de contractualisation qui semble être exacerbée par le débat relatif à la réforme de l'Etat. C'est aussi ce qui apparait, nonobstant l'inscription du chômage dans la Constitution comme un moyen destiné à garantir la dignité humaine de chacun, lorsqu'on examine la manière dont celui-ci est réglementé, sans intervention du pouvoir législatif ou presque »<sup>153</sup>.

Il est dès lors impératif de procéder à la substitution d'une loi à l'arrêté royal relatif aux allocations de chômage.

## **Abroger la réforme du chômage de 2012 instaurant la dégressivité comme fin de droit aux allocations d'insertion**

L'assurance chômage est un pilier essentiel de la sécurité sociale. Elle organise la solidarité entre les travailleurs, entre les Régions et oblige les employeurs à offrir une rémunération et des conditions de travail minimales. Brader ce droit à la sécurité sociale entraîne une cascade de violations des droits humains, ce qui est injustifiable dans une société où les moyens financiers sont aussi inégalement répartis. Ce creusement des inégalités va manifestement à l'encontre des droits fondamentaux des individus.

C'est la raison pour laquelle la réforme du chômage de 2012 instaurant la dégressivité comme fin

149 Il l'a rappelé avec force dans son rapport bisannuel 2012-2013, pp. 23 et suiv. (<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/versionintegrale.pdf>). Voir également [http://www.luttepauvrete.be/publications/focus\\_FR\\_290108.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/focus_FR_290108.pdf) (pp. 5 et 7).

150 Voir, entre autres, <http://www.viefeminine.be/spip.php?article2333>.

151 Voir en particulier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B. du 31-12-1991).  
152 Tel qu'interprété par S. Palate, « Aspects institutionnels de la réglementation du chômage », in La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, p. 27.

153 Ibid., p. 32.

de droit aux allocations d'insertion<sup>154</sup> doit être abrogée : la dégressivité des allocations de chômage est contraire aux articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacrent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, ainsi qu'à une amélioration constante des conditions d'existence, ces dispositions comportant un effet de standstill. Depuis l'application de la loi en janvier 2015, de nombreuses associations et CPAS ont dû palier à cette exclusion de plusieurs dizaines de milliers de personnes des allocations de chômage, celles-ci se retrouvant en grande difficulté socioéconomique et dans des situations de grave précarité.

En outre, en 2018, le Gouvernement a réformé la dégressivité des allocations de chômage en augmentant le montant des allocations de chômage dans la première période pour ensuite accélérer leur dégressivité sur les périodes suivantes, niant ainsi le temps nécessaire à une personne pour se reconstruire (y compris à travers des formations sur le moyen terme par exemple).

A court terme, il devrait au minimum être procédé à l'augmentation des allocations de chômage à toutes les périodes d'indemnisation. En effet, un système de sécurité sociale ne peut admettre que le forfait d'indemnisation soit en-deçà ou même légèrement supérieur au montant du revenu d'intégration.

### **Abroger le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi**

Ce plan<sup>155</sup> instaure une forme de méritocratie dans le droit à la sécurité et à la protection sociales et laisse à la subjectivité des travailleurs d'un organisme de la sécurité sociale le loisir de faire et défaire le droit des chômeur·euse·s soupçonné·e·s implicitement de fraude, alors même que l'emploi est indisponible à celui et celle qui en cherche. En effet, le problème du manque d'emplois, unanimement constaté, doit être résolu par la création d'emplois. L'intensification des recherches d'un emploi sous la contrainte ne résout en rien le problème de la pénurie d'emplois. Aucune étude sérieuse ne démontre par ailleurs les conséquences positives de l'existence d'un contrat imposé au/à la chômeur·euse sur la recherche d'un emploi. Enfin, il contribue encore à affaiblir la sécurité et le niveau d'existence des citoyen·ne·s. Ce plan ayant fait la preuve de son inefficacité, il doit être abrogé.

De ce fait, il conviendrait également de procéder à l'annulation de toute forme de sanction liée à la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale et de recherche d'emploi<sup>156</sup>.

### **Diminuer les restrictions dans les conditions d'accès à l'aide sociale et annuler la généralisation du Projet Individualisé d'Intégration Sociale**

La circulaire de la Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale du 14 mars 2014<sup>157</sup> portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 permet trop d'ingérence des CPAS dans la vie privée des allocataires sociaux. A titre d'exemple, la demande systématique des extraits de compte (y compris les dépenses) des trois mois précédant une demande du revenu d'intégration sociale est une conditionnalité qui est hors-la-loi.

Par ailleurs, suite à l'arrêté royal du 3 octobre 2016<sup>158</sup> modifiant l'arrêté royal de 2002 instaurant un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) généralisé en CPAS, la contractualisation de l'aide sociale a été nettement accrue. Cet arrêté royal contraint encore davantage les personnes déjà

154 Arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage (M.B. du 30-07-2012).

155 Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi (M.B. du 09-07-2004).

156 Instauré par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B. du 31-07-2002).

157 Circulaire du 14 mars 2014 portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale et dans le cadre de l'aide sociale accordée par les C.P.A.S. et remboursée par l'Etat conformément aux dispositions de la loi du 2 avril 1965 (M.B. du 04-07-2014).

158 Arrêté royal du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (M.B. du 11-10-2016).

exclues des mécanismes classiques de solidarité par des sanctions et des pressions qui peuvent empêcher leur réelle intégration.

Il conviendrait de procéder à l'annulation de cette circulaire et de cet arrêté royal.

### **Abolir la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale**

Le droit à un revenu minimum est un droit fondamental, le dernier filet de protection sociale pour ceux et celles qui n'ont pas ou plus droit à un autre revenu (notamment en raison de l'augmentation des sanctions et exclusions du chômage...). Supprimer ce droit revient à condamner des personnes au travail au noir, à la surexploitation, à la précarité dans tous les domaines (logement, santé, culture).

Dès lors, il faut abolir la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale<sup>159</sup> de façon à permettre entre autres la fixation du montant des allocations sociales au-dessus du seuil de pauvreté et de lier ce montant à l'évolution du bien-être.

### **Assurer l'effectivité du droit au logement et annuler la loi pénalisant l'occupation d'immeubles**

La mise en place d'un droit effectif au logement requiert, en Belgique, un contrôle des loyers, pouvant aller jusqu'au blocage en cas de crise, impliquant notamment une liaison du montant du loyer à l'état du bien, accompagné d'une véritable politique fiscale immobilière (incitants fiscaux à la rénovation, taxation de la perception de loyers...).

Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Comité DESC), ce droit effectif requiert également un accroissement de l'offre de logements sociaux : « le Comité reste préoccupé par la pénurie chronique de tels logements pour les ménages à faible revenu et les autres individus ou groupes défavorisés ou marginalisés, et par la hausse continue des loyers dans le secteur locatif privé »<sup>160</sup>. Les pouvoirs publics devraient accélérer l'augmentation significative du parc de logements sociaux, très déficitaire en Régions bruxelloise et wallonne. A titre exemplatif, en Région bruxelloise, il manque environ 43.000 logements sociaux pour satisfaire à la demande.

Une meilleure effectivité du droit au logement passe également par l'adhésion de l'Etat belge à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée sur le droit au logement.

Par ailleurs, la loi du 18 octobre 2017 inscrivant dans le Code pénal l'occupation d'immeubles sans titre ni droit (dite loi anti-squat)<sup>161</sup>, bien que dans un but premier de mieux protéger les propriétaires, a comme conséquence d'empêcher des personnes en situation de précarité d'occuper un logement vide. En effet, alors que le « squat » pouvait être une étape pour négocier avec un propriétaire n'occupant pas un lieu depuis plusieurs mois ou années, il est maintenant pénalisé. Vu le manque criant de logements en Belgique, particulièrement dans les grandes villes, la LDH a demandé l'annulation de cette loi à la Cour constitutionnelle<sup>162</sup>. Une négociation d'un contrat d'occupation précaire peut être une alternative dans ce contexte. En cas de désaccord, des procédures civiles sont déjà existantes et effectives.

159 M.B. du 28-04-2017.

160 Conseil économique et social, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Belgique, E/C.12/BEL/CO/3, 4 janvier 2008, § 20.

161 Loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui (M.B. du 06-11-2017).

162 Voir <http://www.liguedh.be/recours-constitutionnel-contre-une-loi-anti-squat1-sclerate/>

## Garantir le droit au logement des Gens du voyage

L'Etat belge a été condamné le 21 mars 2012 par le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS) pour défaut de protection sociale, juridique et économique et pour défaut de protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale des Gens du voyage<sup>163</sup>.

Parmi les griefs mis en exergue par le Comité, on relève le nombre trop restreint de terrains accessibles aux Gens du voyage et l'absence de politique globale proactive et volontariste pour amener les communes à aménager des terrains. Vu l'insuffisance de terrains publics accessibles et les obstacles urbanistiques empêchant en pratique leur installation sur un terrain privé, ceux-ci sont contraints à l'occupation illégale et dès lors confrontés aux expulsions.

Il est impératif que les autorités belges se mettent en conformité avec la décision du Comité, en prenant en compte la situation spécifique des Gens du voyage, afin d'assurer l'effectivité du droit au logement de ces populations.

De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies recommande de prévoir notamment des lieux d'implantation à destination des Gens du voyage dans les communes d'un certain nombre d'habitants<sup>164</sup>.

Malgré des condamnations et recommandations, aucun terrain permanent ou de transit n'a été construit en Région bruxelloise au bénéfice des Gens du voyage, pendant qu'en Région wallonne les initiatives sont mineures.

## Interdire de porter atteinte au droit de grève par des procédures unilatérales

Comme le souligne le Comité DESC<sup>165</sup>, les conflits sociaux doivent se gérer de manière collective, devant une juridiction du travail, et non de manière individuelle.

## Collecter des données claires et fiables sur les besoins des personnes en situation de handicap de grande dépendance

Le Comité européen des droits sociaux, dans sa condamnation de la Belgique<sup>166</sup>, relève qu'« aucun Etat ne peut connaître ni le nombre ni les besoins ni surtout les souhaits des personnes handicapées s'il manque un système d'information et d'évaluation permettant, sur la base de données statistiques fiables et d'indicateurs révisables, une connaissance et des projections comparables nécessaires. »<sup>167</sup> Cette collecte de données claires et fiables, à l'échelle du territoire belge, sur les besoins des personnes en situation de handicap de grande dépendance afin de permettre une approche globale et coordonnée, s'impose donc de manière aigue pour pouvoir améliorer le sort des personnes concernées.

Comme le recommande le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, il en va également ainsi, de manière plus spécifique, pour les mineurs en situation de handicap<sup>168</sup>.

163 Comité européen des droits sociaux, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, Réclamation n° 62/2010, 21 mars 2012.

164 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – Belgique, CERD/C/BEL/CO/15, 11 avril 2008, § 22.

165 Conseil économique et social, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Belgique, E/C.12/BEL/CO/3, 4 janvier 2008, § 17 : « Le Comité s'inquiète des importantes entraves à l'exercice du droit de grève, qui découlent de la pratique des employeurs consistant à engager des poursuites juridiques pour obtenir l'interdiction de certaines activités liées à des grèves, ainsi que de la possibilité de licencier des travailleurs par suite de leur participation à une grève ».

166 Comité européen des droits sociaux, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, Réclamation n° 75/2011, 18 mars 2013.

167 Ibid., § 195.

168 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 30, a).

## Garantir l'accès égal et effectif aux services sociaux pour les personnes handicapées de grande dépendance

Afin de diminuer puis éliminer les listes d'attente dans les centres d'accueil et de remplacer la logique de l'urgence par la logique de la prévoyance, les places d'accueil (centres de jour, centres résidentiels, lieux de répit...) à destination des personnes handicapées de grande dépendance doivent être augmentées. En outre, il conviendrait d'octroyer d'une manière objective une priorité d'accès dans les centres d'accueil aux personnes handicapées adultes les plus dépendantes. Enfin, il faut également veiller à la protection des droits sociaux de la cellule familiale dans son entièreté, en mettant en place des mesures qui protègent de la précarité et de l'isolement social, tant du point de vue du parent que de celui de l'enfant<sup>169</sup>.

## Garantir l'accès à la santé des populations vulnérables

Il conviendrait d'adopter les mesures nécessaires pour assurer que les groupes défavorisés, notamment les travailleur·euse·s migrant·e·s en situation irrégulière et les membres de leur famille, aient accès, sur un pied d'égalité avec les résidents légaux, aux installations, aux biens et aux services en matière de santé, comme recommandé par le Comité DESC<sup>170</sup>.

De même, au-delà des populations défavorisées visées par le Comité, il conviendrait de garantir l'accès aux soins de santé de l'ensemble de la population, afin d'éviter toute régression dommageable en la matière<sup>171</sup>.

En outre, les droits fondamentaux des personnes âgées doivent être garantis, notamment dans le cadre des soins fournis au sein des centres résidentiels, qu'ils soient publics ou privés. A cet égard, la commercialisation de ce secteur doit faire l'objet d'un contrôle adéquat.

## Garantir l'effectivité de l'application du gendermainstreaming et la généralisation du « test d'impact pauvreté »

La « loi gender mainstreaming » du 12 janvier 2007<sup>172</sup> a pour objectif de renforcer l'égalité des femmes et des hommes en intégrant la dimension de genre dans le contenu des politiques publiques définies au niveau fédéral belge. Les obligations légales qui en découlent concernent à la fois le niveau politique (déclaration du gouvernement, notes de politique générale des ministres, actions et mesures, budget général des dépenses, etc.) et administratif (instruments de planification stratégique, indicateurs de genre et statistiques ventilées par sexe, marchés publics et octroi de subsides, etc.).

Au-delà de la définition et de la mise en œuvre de la politique, l'évaluation doit également intégrer une dimension « genre », notamment par le 'test gender' prévu par la loi et qui vise à évaluer l'impact des projets d'actes législatifs et réglementaires sur la situation des femmes et des hommes.

Parallèlement, il serait indispensable de généraliser le « test d'impact pauvreté ». Ce dernier est un outil d'évaluation ex ante, intégré dans le processus de décision politique en vue d'anticiper les incidences possibles de mesures envisagées sur la pauvreté. Une loi prévoit un tel outil, intégré dans un test d'impact plus large, au niveau fédéral ; en Flandre, ce sont deux circulaires qui le prévoient. La Région de Bruxelles-Capitale et la Wallonie ont inscrit le test d'impact pauvreté dans leur plan d'action et sont actuellement toujours dans une phase exploratoire.

169 CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 30, c).

170 Conseil économique et social, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Belgique, E/C.12/BEL/CO/3, 4 janvier 2008, § 35.

171 Voir supra.

172 Loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales (M.B. du 13-02-2007).

## Développer une politique efficace de lutte contre les discriminations et de respect de la diversité

Les rapports d'UNIA<sup>173</sup>, de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH)<sup>174</sup> et de la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations<sup>175</sup> ont tous pointé le manque d'effectivité des lois adoptées pour combattre la discrimination.

Deux mesures, en particulier, apparaissent particulièrement importantes pour renforcer cette effectivité :

**1) Améliorer le suivi du respect de cette législation :** un moyen important à la disposition des autorités pour renforcer l'effectivité de la législation réside dans la réalisation de tests de situation et de tests par « clients mystère ». Il importe de distinguer entre plusieurs usages de ces tests.

Les autorités peuvent tout d'abord faire réaliser de tels tests par des chercheur·euse·s expérimenté·e·s, de façon récurrente, afin de déterminer si les pratiques discriminatoires – en particulier sur le marché de l'emploi – persistent, quels groupes en sont victimes, quelle en est l'ampleur et si certains secteurs sont plus touchés que d'autres. Ces dernières années, plusieurs villes de la Région flamande ont entrepris de faire réaliser de tels tests de façon récurrente sur le marché de l'emploi mais également dans le secteur du logement. Leur expérience prouve l'utilité de cette démarche : non seulement elle permet aux responsables politiques d'évaluer l'ampleur des pratiques discriminatoires mais en outre, la publicité donnée aux résultats de ces tests a un effet de sensibilisation des acteur·rice·s économiques au problème posé par la discrimination et au risque de sanction qu'ils encourent lorsqu'ils enfreignent la législation antidiscriminatoire<sup>176</sup>.

Deuxièmement, la réalisation de tests de situation ou de tests par « clients mystère » peut servir à identifier les auteurs d'infractions à la législation antidiscriminatoire. La loi du 15 janvier 2018 portant dispositions diverses en matière d'emploi a expressément autorisé les inspecteurs sociaux, à certaines conditions, à réaliser de tels tests dans cet objectif (cf. nouvel article 42/1 du Code pénal social)<sup>177</sup>. Cependant, vu la charge de travail pesant sur l'inspectorat social, pour que ce nouveau pouvoir soit effectivement utilisé, il importe que les autorités donnent un signal clair aux inspecteur·trice·s sociaux·ales et déploient les moyens humains et financiers nécessaires à cette fin.

Enfin, des tests de situation ou tests par « client mystère » peuvent aussi, dans le cadre d'une procédure en justice, constituer un élément de preuve qui, combiné à d'autres éléments, permet à une victime de prouver l'existence d'une discrimination. De tels tests doivent pouvoir être réalisés par la victime alléguée elle-même ou, en soutien d'une victime, par un organisme de promotion de l'égalité (UNIA ou l'IEFH), une association dont l'objet social inclut la défense des droits humains ou la lutte contre la discrimination ou un syndicat. Il serait utile que le législateur fédéral, comme l'a fait le législateur régional bruxellois avec l'ordonnance du 16 novembre 2017 visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale<sup>178</sup>, indique expressément dans la loi qu'un tel test, lorsqu'il est réalisé dans le respect des conditions établies et qu'il est positif, est constitutif d'un fait permettant de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte<sup>179</sup>.

173 UNIA, Evaluation - Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (M.B. du 30-05-2007) (loi antiracisme) - Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (M.B. du 30-05-2007) (loi anti-discrimination), février 2016 ([https://www.unia.be/files/Documenten/Evaluation\\_2016.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Evaluation_2016.pdf)).

174 I.E.F.H., Réalisation d'un état des lieux sur l'application et l'effectivité de la loi genre. Analyse et recommandations, novembre 2016.

175 Premier rapport d'évaluation, février 2017 ([www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Commission\\_dévaluation\\_de\\_la\\_législation\\_fédérale\\_relative\\_à\\_la\\_lutte\\_contre\\_les\\_discriminations.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Commission_dévaluation_de_la_législation_fédérale_relative_à_la_lutte_contre_les_discriminations.pdf)).

176 Voy. « Praktijktests veroveren steden », De Standaard, 27 décembre 2018.

177 L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale (M.B. du 21-11-2017) a conféré un pouvoir similaire aux inspecteurs régionaux de l'emploi.

178 Voy. Art. 22, § 3 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi, inséré par l'ordonnance du 16 novembre 2017.

179 Voy. J. Ringelheim et V. Van der Plancke, « Prouver la discrimination en justice », in J. Ringelheim et P. Wautelet

2) Augmenter le caractère dissuasif des sanctions : comme le soulignent le rapport de la Commission d'évaluation de la législation fédérale de lutte contre les discriminations et le rapport d'évaluation réalisé par UNIA, il y a lieu de s'interroger sur le caractère suffisamment dissuasif pour l'auteur de discrimination, et suffisamment réparateur pour la victime, de l'indemnisation forfaitaire que le juge peut décider en cas de constat de discrimination, selon le système introduit par les lois fédérales de lutte contre la discrimination adoptées en 2007. En dehors des relations de travail, en particulier, le montant de base fixé par la loi est de 650 euros, montant qui peut être porté à 1300 euros dans certaines circonstances. Et la loi ne prévoit pas l'indexation de ces montants. La Commission d'évaluation observe que « pour de nombreuses entreprises, le montant prévu paraît négligeable et risque fort dès lors de ne pas revêtir un caractère suffisamment dissuasif. En outre, lorsqu'est en cause, non pas un fait isolé, mais une pratique récurrente de discrimination, le caractère proportionnel de la sanction peut être mis en doute »<sup>180</sup>. Par ailleurs, UNIA observe, dans sa pratique, que la faiblesse des montants susceptibles d'être alloués est un facteur qui dissuade certaines victimes de s'engager dans une procédure judiciaire pour faire valoir leurs droits<sup>181</sup>.

Comme le recommandent la Commission d'évaluation et UNIA, les montants forfaitaires d'indemnisation prévus par la loi en cas de discrimination en dehors du domaine des relations de travail doivent être majorés et leur indexation assurée<sup>182</sup>.

### Promouvoir la neutralité inclusive

Il importe de respecter la liberté d'expression, de conviction et de religion y compris dans la sphère de l'emploi. Le port d'un attribut vestimentaire révélant l'adhésion d'un-e travailleur·euse à une conviction ou religion particulière ne saurait être assimilé *ipso facto* à un acte de prosélytisme, une remise en cause de la neutralité d'une institution ou une atteinte à l'image commerciale d'une entreprise. En cas de conflit, il convient d'encourager, dans le secteur public comme privé, des solutions pragmatiques permettant de maintenir dans l'emploi les travailleur·euse·s souhaitant, par conviction religieuse, porter un attribut vestimentaire particulier, tout en ménageant, le cas échéant, les préoccupations d'image d'une institution ou d'une entreprise. De telles solutions de compromis peuvent se traduire, en particulier, par une adaptation du vêtement ou du couvre-chef porté à l'image ou au style de l'entreprise ou organisation concernée.



## Droits des étrangers

### Respecter le droit international à l'asile

L'asile n'est pas un problème de sécurité mais une question de respect des droits fondamentaux des individus concernés. De ce fait, il faut traiter les demandeurs d'asile en conformité avec le droit international des droits humains.

Dans ce cadre, il faut strictement respecter le principe de non-refoulement et ne pas renvoyer les individus vers des Etats où il existe un risque avéré de violations sérieuses des droits humains. Dans ce cadre, l'Etat belge doit opérer un suivi strict des garanties diplomatiques obtenues.

L'Etat belge devrait jouer un rôle pionnier dans le domaine de la politique d'asile, notamment en travaillant sur une politique de solidarité avec les autres Etats au sein de l'Union européenne pour permettre le respect des quotas d'accueil de migrant·e·s et en finançant les politiques de soutien aux réfugié·e·s.

(d'irs), Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations, Anthemis, CUP, 2018, pp. 137-173, spéc. pp. 158-163.

180 Premier rapport d'évaluation, février 2017, § 338.

181 UNIA, Evaluation, op. cit., p. 74.

182 Premier rapport d'évaluation, février 2017, § 341.

## Dépénaliser le séjour irrégulier

Un étranger en séjour irrégulier court le risque de se faire arrêter en raison de son statut lorsqu'il se rend au commissariat pour y déposer une plainte ou pour y témoigner. Cette situation aberrante résulte de l'application combinée de l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers<sup>183</sup>, faisant du séjour irrégulier un délit susceptible d'être sanctionné par une peine d'emprisonnement et une amende, et de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>184</sup>. En vertu de ces législations, le policier devant lequel le témoignage ou la plainte est déposé est tenu d'en informer l'Office des étrangers, ce qui débouchera dans la plupart des cas sur la privation de liberté de l'étranger. S'en suivent des situations honteuses où des victimes de violences conjugales, de mauvais traitements ou encore de marchands de sommeil, soit n'osent pas procéder aux dénonciations qui s'imposent, soit sont emprisonnées si elles dénoncent les auteurs d'infractions commises contre elles.

Afin de garantir l'effectivité de l'article 6 de la CEDH consacrant le droit à un procès équitable et l'accès à la justice, toute personne, y compris celle en séjour irrégulier, doit pouvoir déposer une plainte. Le fait qu'il y ait peu de plaintes enregistrées ne signifie pas qu'il n'y a pas de problème mais est révélateur du fait que les personnes en séjour irrégulier n'osent pas porter plainte.

Pour ce faire, il conviendrait d'abroger l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980 en raison de la criminalisation du séjour irrégulier qu'elle entraîne, ce qui menace l'exercice de leurs droits fondamentaux par les personnes concernées. A défaut, il est indispensable de prévoir une forme d'immunité pour toute personne dans cette situation : aucune victime ne devrait être inquiétée, donc toute procédure d'expulsion empêchée, pendant le temps que dure la procédure en justice.

## Mettre fin aux centres fermés et aux expulsions forcées

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

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

- il faut évaluer l'utilité, le sens et les conséquences de l'enfermement administratif des migrant·e·s en Belgique ;
- le recours à la détention doit en tout état de cause être une mesure de dernier ressort, en conformité avec la directive « retour »<sup>185</sup>, il faut donc mettre en place et évaluer des alternatives, telles que les maisons de retour ou le recours à la résidence à domicile (avec un signalement périodique) ;
- il est nécessaire de prévoir un recours automatique contre la détention et a minima de réformer la procédure de requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil, en permettant à cette juridiction de procéder non seulement à un examen de légalité mais aussi de proportionnalité et d'opportunité des mesures privatives de liberté, en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>186</sup>.

## Garantir l'exercice effectif du droit de plainte en centre fermé

Les commissions des plaintes en centres fermés fonctionnent extrêmement mal : les plaintes déposées par des personnes en centres fermés n'aboutissent généralement pas ou sont classées sans suite parce que les plaignant·e·s sont expulsé·e·s entre temps. Durant la période 2004-2015, 396 plaintes ont été introduites, alors que 83.902 personnes ont été détenues sur ce même laps

183 M.B. du 31-12-1980.

184 M.B. 22-12-1992.

185 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

186 Dans son arrêt Hassen El Dridi, la Cour rappelle que la détention administrative, mesure de dernier ressort à laquelle peut recourir l'Etat pour procéder à l'exécution de la décision de retour, ne peut pas échapper à un contrôle de proportionnalité (C.J.U.E., Procédure pénale contre Hassen El Dridi alias Karim Soufi, 21 avril 2011, C-61/11, C.J.U.E., 26 juin 2011, §§ 41 et 57).

de temps ; 319 plaintes ont été déclarées recevables, et moins de 30 plaintes ont été déclarées fondées<sup>187</sup>. Ainsi, moins de 5 plaintes ont été introduites par 1000 étranger·e·s détenu·e·s et 7,5 % à peine des plaintes ont été considérées comme fondées.

Ce mécanisme doit dès lors être nécessairement réformé afin de garantir l'exercice effectif du droit de plainte en centres fermés, particulièrement au regard des critiques émises à cet égard par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>188</sup>.

### **Traiter les demandes de régularisations pour raisons médicales de manière respectueuse de la loi et des droits fondamentaux des personnes concernées**

Alors que les chiffres en matière de régularisations médicales sont particulièrement bas depuis plusieurs années<sup>189</sup>, des réformes législatives ont été adoptées pour rendre cette procédure encore plus stricte<sup>190</sup>. Outre ces réformes, l'application foncièrement problématique qui est faite de cette procédure par l'Office des étrangers doit être dénoncée.

Ainsi, l'Office des étrangers refuse l'octroi d'un titre de séjour à de nombreux·ses patient·e·s séropositif·ve·s n'étant pas en phase terminale sans prendre la peine d'examiner leur situation au regard de l'accessibilité des soins dans leur pays d'origine<sup>191</sup>. En outre, l'Office des étrangers justifie ses décisions à partir d'une base de données non publiques (MedCoi) qui amène trop souvent à la conclusion que tous les soins sont accessibles dans bien des endroits du monde. Les demandeur·euse·s se retrouvant alors dans l'obligation d'apporter la preuve négative de l'accessibilité et de la disponibilité des soins. Cette pratique a été condamnée par le Conseil du contentieux des étrangers<sup>192</sup> et par le Conseil d'Etat<sup>193</sup>.

Il est regrettable que le législateur ait choisi de traiter les demandes « 9ter » séparément et différemment des autres demandes de protection internationale. Comme le souligne l'auditeur du Tribunal du travail de Liège<sup>194</sup>, on pourrait considérer que les personnes qui demandent la protection subsidiaire pour raisons médicales se trouvent dans la même situation que celles y prétendant pour d'autres motifs. La directive européenne en la matière vise en effet à « assurer que tous les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les Etats membres »<sup>195</sup>.

Vu les délais extrêmement longs de l'examen des demandes et des recours, le fait que les soins ne soient garantis que dans le cas d'une décision positive au stade de la recevabilité conduit bien souvent à des situations incompatibles avec l'article 3 de la CEDH. Le·la demandeur·euse devrait être autorisé·e à demeurer sur le territoire dès le dépôt de la demande (pour assurer l'accès aux soins et un traitement rapide de la demande).

A minima, de manière à ce que la loi ne souffre pas d'une interprétation restrictive et que les jurisprudences du Conseil d'Etat et du Conseil du contentieux des étrangers soient respectées, il conviendrait de réduire la marge de manœuvre de l'administration via une modification légale ou l'adoption d'une circulaire interprétative. Il faut en outre que les principes de déontologie

187 Myria, La migration en chiffres et en droits - 2015, septembre 2015.

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

189 En 2012, 350 demandes de régularisation médicales ont été considérées comme recevables et fondées, contre 1576 en 2008, 466 en 2009, 1124 en 2010 et 364 en 2011 (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport migration 2012, p.131).

190 Loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (M.B. 31-12-2010) ; loi du 8 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 06-02-2012).

191 S. Datoussaid, « Le Conseil du contentieux des étrangers face à la régularisation du séjour pour des motifs médicaux », [www.justice-en-ligne.be](http://www.justice-en-ligne.be), 28 mai 2013.

192 C.C.E., arrêt n° 92258 du 27 novembre 2012.

193 C.E., arrêt n° 223961 du 19 juin 2013.

194 T. trav. Liège, 15 mars 2012, R.D.E., 2012, p. 109.

195 Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, cons. n° 12.

soient respectés même si « chaque article du Code de déontologie médicale ne s'applique pas car il ne s'agit pas de relation de traitement mais d'une compétence de contrôle et d'avis dans un cadre juridique spécifique. »<sup>196</sup> Certains principes sont mis à mal, notamment les principes d'indépendance, de confraternité et d'assistance entre praticiens<sup>197</sup>. On constate en effet que « plusieurs médecins traitants de ces patients, mais aussi certains médecins qui ont travaillé à l'Office des étrangers<sup>198</sup> estiment ne plus être en mesure de remplir leurs obligations envers leurs patients et vivent le décalage entre leur devoir déontologique et la réalité sur le terrain comme une situation de « moral distress »<sup>199</sup> »<sup>200</sup>.

Nous renvoyons pour le surplus aux recommandations du Médiateur Fédéral sur la question<sup>201</sup>.

### **Mettre en place d'une procédure unique, structurelle et permanente de régularisation**

L'état actuel de la législation en matière de régularisation pose question : nécessité d'une adresse fixe, redevance de 350 EUR à payer par une personne en situation de séjour irrégulier (donc en précarité et sans possibilité de travailler légalement) uniquement pour demander l'application d'un article de loi, absence de critères clairs dans la loi et de définition du concept de circonstances exceptionnelles, décisions arbitraires prises par l'Office des étrangers, manque de transparence de ces décisions et absence de recours de pleine juridiction en la matière.

La sécurisation des procédures de régularisation passe inévitablement par :

- l'instauration d'une procédure unique de régularisation pour les nombreuses personnes « sans-papiers » sur le territoire belge ;
- l'instauration d'une procédure structurelle (permanente) de régularisation sur la base de critères établis par la loi et mis en œuvre par une commission indépendante. En ce sens, le pouvoir discrétionnaire du ministre en charge de la politique d'asile et de migration dans l'attribution des titres de séjour doit également davantage être encadré.

### **Instaurer une véritable politique de régularisation par le travail**

Des critères en vue d'une procédure de régularisation par le travail devraient également être prévus. Les travailleur·euse·s sans-papiers sont en effet utilisé·e·s par les employeurs pour exercer une pression sur les salaires et dégrader les conditions de travail de tou·te·s les travailleur·euse·s du territoire.

Cette politique doit prendre en compte les spécificités de certains secteurs tels que celui des soins aux personnes et le travail domestique. Une procédure simple, rapide et correctement encadrée par les partenaires sociaux, en collaboration avec l'administration, doit également être mise en place pour régulariser le séjour lorsqu'un·e employeur·se n'ayant pas récemment commis d'infractions significatives ou répétées à la législation sociale désire embaucher des travailleur·euse·s dans une fonction en pénurie et dans des conditions conformes.

### **Instaurer des critères clairs et une commission indépendante pour l'octroi des visas humanitaires**

Le droit belge ne réglemente pas explicitement l'octroi de visas pour raisons humanitaires. Mais le ou la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, en vertu de ses prérogatives et des articles 9 et 13 de 196 Comité consultatif de bioéthique de Belgique, Avis n° 65 du 9 mai 2016 concernant la problématique des étrangers souffrant de problèmes médicaux, y compris psychiatriques, graves (p. 9) ([https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/avis\\_65\\_etrangers\\_probl\\_graves\\_de\\_sante\\_1.pdf](https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/avis_65_etrangers_probl_graves_de_sante_1.pdf)).

197 Art. 11 et 136 du Code de déontologie médicale.

198 Voir [http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/05/livre\\_blanc\\_9ter.pdf](http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/05/livre_blanc_9ter.pdf)

199 A. Jameton (1984), Nursing practice: the ethical issues. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall (« when one knows the right thing to do, but institutional constraints make it nearly impossible to pursue the right course of action »).

200 Comité consultatif de bioéthique de Belgique, op.cit.

201 Médiateur fédéral, Régularisation médicale, 14 octobre 2016, pp. 57-60 ([http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/regularisation\\_medicale\\_9ter\\_-\\_2016.pdf](http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/regularisation_medicale_9ter_-_2016.pdf)).

la loi de 1980 sur le droit des étrangers, peut délivrer un visa humanitaire. C'est une compétence discrétionnaire : la marge d'appréciation du ou de la Secrétaire d'Etat est très large en la matière.

Les dispositions européennes relatives à l'octroi de visa sont les articles 25 alinéa 1, a, i du Code communautaire des visas<sup>202</sup> et 5 alinéa 4, c du Code frontières Schengen<sup>203</sup>. Ces règlements sont directement applicables en droit belge et permettent aux Etats membres d'octroyer des visas court séjour en vertu de règles plus souples : ledit visa aura alors une portée territoriale limitée à l'Etat qui l'aura délivré. Le visa humanitaire peut ainsi être octroyé aux personnes qui le demandent, depuis l'ambassade d'un pays en guerre par exemple, à la discrétion du ou de la Secrétaire d'Etat sans condition claire, sans contrôle démocratique. Aucun critère d'admissibilité n'est précisé dans la loi.

La LDH demande que des critères clairs d'octroi soient inscrits dans la loi et qu'une commission indépendante soit mise en place pour décider de l'octroi de ce type de visa. En effet, le pouvoir discrétionnaire accordé au Secrétariat d'Etat à l'asile et à la migration est trop important et laisse la porte ouverte à toutes sortes de dérives. Notre demande est essentielle : les visas humanitaires revêtent une importance particulière en matière migratoire ; ils constituent en effet une façon de mettre en place des voies d'accès sûres et légales vers l'Europe.

### **Garantir le droit au regroupement familial**

La loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial<sup>204</sup> a introduit de multiples discriminations entre les différents statuts de regroupement familial. Parmi celles-ci, ont été créées des différences de traitement entre les belges et les citoyens européens originaires des autres Etats membres, les ascendants des premiers n'ayant plus droit au regroupement familial notamment.

En outre, cette législation introduit un montant minimum de ressources suffisantes (120% du revenu d'intégration social) dans les conditions nécessaires au regroupement. Cette condition de ressources a fait l'objet d'une approche strictement formelle et restrictive de la part de l'administration, approche difficilement conciliable avec le point de vue de la Cour de justice de l'Union européenne qui estime que « la marge de manœuvre reconnue aux Etats membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial »<sup>205</sup>. Un examen de la situation de la personne dans son ensemble devrait être effectué, sans qu'il soit possible de refuser le regroupement familial sur le seul fait que ce montant minimum de revenus n'est pas atteint.

Il est impératif de procéder à la suppression de ces différences de traitement qui sont discriminatoires et font, pour certaines d'entre elles, des Belges d'origine étrangère des citoyens de seconde zone.

### **Garantir le droit au respect de la vie familiale des personnes étrangères**

La loi du 2 juin 2013 de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance<sup>206</sup> a procédé à l'augmentation des délais de contrôle et d'enquête, au renforcement des sanctions pénales. Cette loi a renforcé la suspicion pesant sur les couples mixtes et a donné lieu à des traitements discriminatoires. Si lutter contre la fraude est un objectif louable, il est aujourd'hui devenu extrêmement difficile pour un couple mixte de contracter mariage. Un juste équilibre doit être trouvé entre l'objectif de lutte contre les mariages de complaisance et le droit fondamental au respect de la vie privée et familiale. Cette loi doit être abrogée ou révisée en ce

202 810/2009/EC.

203 562/2006/ EC.

204 M.B. 12-09-2011.

205 C.J.U.E., Arrêt Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken, C-578/08, 4 mars 2010, pts 43-

206 Loi du 2 juin 2013 modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de

sens.

Par ailleurs, une discrimination a été introduite dans le droit belge par la loi du 19 septembre 2017 dont l'objectif était de lutter contre les reconnaissances frauduleuses<sup>207</sup>. Cette loi permet désormais à l'officier de l'état civil d'une commune de refuser d'acter la reconnaissance de la filiation d'un enfant si il ou elle estime que la reconnaissance est frauduleuse et a pour but uniquement d'obtenir un séjour légal.

Ainsi, les enfants nés de parents en séjour légal en Belgique (ou belges) et les enfants nés d'un parent au moins en séjour irrégulier ou précaire en Belgique ne sont pas traités de la même manière dans leur droit d'être reconnus. La différence réside en ceci que les enfants de la première catégorie ne peuvent jamais se voir refuser l'établissement du lien de filiation par le biais d'un acte de reconnaissance, tandis que les enfants de la seconde catégorie peuvent être privés d'un tel lien de filiation. Ces enfants nés d'au moins un parent en séjour irrégulier se trouvent contraints de construire les premiers instants de leur vie sans droit au nom, à l'identité, à la nationalité parfois, à l'héritage, à l'exercice de l'autorité parentale, à la création d'un lien familial affectif et sociétal...

Onze associations, parmi lesquelles la LDH, ont introduit une requête devant la Cour constitutionnelle en vue d'obtenir l'annulation de cette loi. Les associations dénoncent une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à la non-discrimination, un pouvoir démesuré laissé à l'officier de l'état civil, une absence de recours et des mesures disproportionnées et inutiles<sup>208</sup>.

### Mettre un terme aux retours « volontaires » imposés

La loi du 19 janvier 2012<sup>209</sup> stipule que le retour volontaire se base sur une décision autonome de la personne de faire appel à un programme d'assistance au retour. Or, pour que le retour puisse être qualifié de volontaire et se fonder sur une décision réellement autonome du candidat au retour, ce dernier doit avoir la faculté d'y consentir librement, sans que son défaut de collaboration ait pour conséquence un retour forcé. Il ressort en effet de l'arrêt M.S. c. Belgique<sup>210</sup> que le consentement de la personne à un retour dit volontaire ne peut pas, dans tous les cas, être considéré comme libre. En effet, dans cette hypothèse, le choix que cette politique offre aux personnes en séjour irrégulier est en réalité celui du retour ou celui de vivre dans l'illégalité.

En outre, l'accord conclu entre l'Office des étrangers et FEDASIL sur l'accueil des familles en séjour irrégulier<sup>211</sup>, en ce qu'il conditionne cet accueil à l'acceptation d'un retour volontaire, doit être annulé. Ce dernier ne respecte en effet ni la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>212</sup>, ni l'arrêt royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume<sup>213</sup>.

Il est enfin critiquable que la priorité ait été accordée au retour sans que toutes les garanties nécessaires à l'examen complet d'une demande de protection internationale ou de séjour aient été préalablement mises en place. Le droit à un recours effectif, suspensif et de pleine juridiction n'est pas garanti à l'ensemble de la procédure d'asile<sup>214</sup>. Ainsi, l'Etat belge s'est fait condamner complaisance (M.B. du 23-09-2013).

207 Loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de co-maternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (M.B. du 04-10-2017).

208 Voir <http://www.liguedh.be/onze-organisations-ont-introduit-recours-aupres-de-cour-constitutionnelle-contre-loi-reconnaisances-frauduleuse/>

209 Loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 3, 10°, (M.B. du 17-02-2012).

210 CEDH., M.S. c. Belgique du 31 janvier 2012, § 124. Dans cette affaire, la seule perspective donnée par les autorités belges pour l'intéressé de rester en Belgique était de renouveler indéfiniment des périodes de détention administrative... Difficile, dans ces conditions, de parler de consentement libre.

211 Overeenkomst van 29 maart 2013 tussen Fedasil en de dienst vreemdelingenzaken betreffende de materiele hulp aan de minderjarige vreemdeling en die met zijn ouders illegaal in het rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het Koninklijk besluit van 24 juni 2004.

212 C.C., arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003.

213 M.B. du 01-07-2004.

214 Absence d'examen du risque de violation de l'article 3 de la CEDH en cas de refoulement, notamment.

par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir fait l'économie d'un examen attentif et rigoureux de la situation individuelle de la requérante pour établir qu'elle n'encourait pas de risque de violation de l'article 3 en cas de retour<sup>215</sup>. Il est impératif de se mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

### **Prévoir une stabilisation et un suivi social de qualité pour les familles Roms en Belgique**

Des familles migrantes d'origine Rom sont en errance à Bruxelles et dans toute la Belgique depuis plusieurs années. Ayant fui leur pays, elles survivent dans des lieux précaires (squats, halls de gare, dans la rue...), ce qui entraîne des problèmes sanitaires sérieux et des cas de décrochage scolaire. Par son inaction, la Belgique participe à la production d'une catégorie de sous-citoyens européens puisque, faute de revenus, leur statut de ressortissants de l'Union européenne ne leur ouvre aucun droit en Belgique. Le retour dans leur pays d'origine, qu'il soit volontaire ou forcé, n'est pas une solution, les traitements discriminants qu'elles y subissent les poussant tôt ou tard au départ.

Contrairement aux idées reçues, ces familles sont peu nombreuses. Elles ne représentent que 200 à 300 personnes à Bruxelles. Il est urgent que les différents niveaux de pouvoirs (communal, régional, fédéral) agissent ensemble pour que cesse la politique contre-productive menée actuellement. Il conviendrait d'assurer une stabilisation de la situation de ces familles migrantes et la mise en place d'un suivi social rapproché. La non expulsion de leurs lieux d'occupation et du territoire belge viserait à donner aux familles le temps minimum nécessaire pour se restructurer et s'intégrer. Un suivi social de qualité permettrait en outre une insertion en termes d'emploi, de logement, de scolarité et de santé.

### **Ne pas avoir recours aux outils pénaux dans le cadre de la politique d'asile, et en particulier les visites domiciliaires**

La LDH constate une multiplication des dispositifs à caractère répressif visant la personne étrangère. Ces dispositifs poursuivent à la fois un objectif de régulation des migrations, objectif traditionnellement attaché au droit des étrangers, et un objectif de prévention et répression des comportements jugés contraires à l'ordre social, finalité classiquement attachée au droit pénal. Ainsi, d'une part se construit un droit pénal s'intéressant de manière directe à la personne étrangère et marqué par une politique migratoire qui le détermine et d'autre part se construit un droit des étrangers à caractère répressif. D'un côté, des dispositions incriminent le séjour irrégulier ainsi que les comportements pouvant amener à la régularisation du séjour (reconnaissance frauduleuse de paternité, mariage de complaisance, cohabitation légale de complaisance). De l'autre côté, on peut donner pour exemple de dispositifs de droit des étrangers à caractère « répressif » les dispositions autorisant la rétention administrative d'étrangers dans des conditions de type carcéral ou encore les dispositions autorisant le retrait du droit au séjour et l'éloignement des étrangers pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale<sup>216</sup>.

L'ensemble de ces dispositifs se superposent et interpellent au vu de l'image qu'ils renvoient de la personne étrangère. Ils partent du postulat que l'étranger représenterait avant tout un danger pour notre ordre social. Or, rien ne vient étayer ce postulat de départ.

Par ailleurs, le projet de loi dit « visites domiciliaires »<sup>217</sup> semble avoir été enterré suite aux nombreuses réactions qu'il a entraînées. Le projet de loi permettait, sur autorisation du juge d'instruction, de pénétrer dans un lieu privé pour arrêter une personne étrangère sans titre de

215 CEDH, Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique du 20 décembre 2011.

216 Voir par exemple la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (M.B. du 12-03-2018). Sur le sujet, voir <http://www.liguedh.be/non-aux-citoyens-de-seconde-zone/>

217 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement, 7 décembre 2017, DOC 54 2798/001.

séjour et organiser son expulsion forcée. Il était hautement attentatoire au droit à la vie privée, au droit à la solidarité et au principe d'indépendance du juge d'instruction, c'est pourquoi la LDH recommande de n'adopter aucune mesure visant à faciliter l'entrée dans les domiciles privés. Cela doit rester une mesure exceptionnelle.

### **Veiller à l'accès aux droits des personnes « sans-papiers »**

Sur les plans de l'éducation, de la sécurité, de la santé, du travail et du logement, les personnes « sans-papiers » sont aussi « sans-droit »<sup>218</sup>. L'Etat belge doit veiller à protéger ces personnes vulnérabilisées par leur absence de statut de séjour.

L'éducation des enfants ne peut être entravée par l'existence de centres fermés pour familles et par des contrôles d'identité organisés sur le chemin de l'école. L'accès à la police doit être garanti sans risque de contrôle administratif et le profilage racial évalué, contrôlé et suivi de sanctions. L'aide médicale urgente ne peut être restreinte et doit être interprétée largement.

Quant au travail, la LDH constate que la plupart des services d'inspection se rendent généralement sur les lieux de travail accompagnés de services de police, voire même, dans certains cas, de membres du personnel de l'Office des étrangers. Cette collaboration entre services de police et services d'inspection se fait quotidiennement et permet aux services de police d'utiliser les inspections sur les lieux de travail au profit des politiques migratoires. A plusieurs reprises, il nous a été rapporté que des inspections sur les lieux de travail avaient été menées avec pour principal objectif l'arrestation de personnes sans-papiers. La LDH déplore cette collaboration étroite entre service d'inspection, service de police et Office des étrangers qui nuit inévitablement aux buts premiers des services d'inspection et rappelle que cette collaboration est contraire aux principes établis par l'OIT.

Par ailleurs, il existe une possibilité pour les travailleurs sans-papiers de porter plainte auprès d'un service d'inspection sans courir le risque d'être dénoncés auprès de l'Office des étrangers. Mais ce mécanisme de plainte est généralement inefficace et ce pour plusieurs raisons :

- La manière dont les inspections sont menées sur les lieux de travail fait que les travailleurs semblent ne pas se sentir en confiance vis-à-vis des inspecteurs et craignent que leur situation administrative soit rapportée à l'Office des étrangers ;
- Etant donné que les travailleurs sans-papiers n'ont pas la possibilité de signer de contrats avec leur employeur, dans les rares cas où les travailleurs décident de porter plainte, il est très difficile de prouver la relation de travail. Ce qui rend peu probable la possibilité que les plaintes aboutissent ;
- Aucune campagne de sensibilisation n'a été mise en place récemment pour permettre aux travailleurs sans-papiers de prendre connaissance de leurs droits au travail.

Enfin, depuis le premier semestre de l'année 2017, des personnes migrantes et sans-papiers, ne souhaitant pas demander l'asile en Belgique, n'ont pu être logées le temps de leur passage que grâce au soutien infaillible de la Plateforme citoyenne d'hébergement qui pallie à la défaillance de l'Etat belge. Le gouvernement, affirmant qu'ils n'avaient qu'à demander l'asile pour bénéficier d'un hébergement, a décidé de laisser ces femmes, hommes et enfants sans-papiers à la rue. Pire encore, des faits de violences policières ont été constatés et répertoriés par l'ONG Médecins du Monde<sup>219</sup>.

La « chasse aux sans-papiers » résume donc l'activité du gouvernement relativement à ces personnes vulnérables, sans toit et sans droit. Cette chasse doit immédiatement prendre fin.

218 Voir LDH, « Sixième cycle de travail de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Les droits fondamentaux des personnes migrantes en situation irrégulière en Belgique - Commentaires de la Ligue des droits de l'Homme », 30 octobre 2018.

219 Voir <https://www.medecinsdumonde.be/violences-policières-envers-les-migrants-et-les-réfugiés-en-transit-en-belgique-le-rapport-de>

## Supprimer le mandat de FRONTEX et, dans l'intermédiaire, mettre un terme à la participation de la Belgique aux opérations de FRONTEX

Le Règlement portant création de l'agence FRONTEX devrait être annulé et, dans l'intervalle, la Belgique devrait cesser de participer à ses opérations. En effet, la révision du mandat de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX), du 6 octobre 2016, maintient pour l'essentiel l'opacité et la culture du secret qui entoure les opérations de l'Agence. Elle lui donne un rôle plus important dans la coordination des opérations des Etats membres, sans pour autant clarifier les responsabilités qui lui incombent.

Au-delà de la question de savoir si les agents des équipes de FRONTEX respectent eux-mêmes les droits fondamentaux, les objectifs des opérations conjointes de surveillance des frontières organisées et coordonnées par FRONTEX posent problème en tant que tels car ils violent les droits fondamentaux des migrant·e·s. Ainsi, en violation du droit de quitter tout pays, y compris le sien, FRONTEX empêche le passage de nombreux boat-people qui tentent de passer la frontière et participe à des opérations qui entraînent des retours dans les pays de provenance. De même, il y a manquement au principe de non-refoulement quand, à la frontière entre la Grèce et la Turquie, des migrant·e·s sont refoulé·e·s vers la Turquie sans que leur demande de protection internationale n'ait été examinée. Le principe de non-discrimination, enfin, est violé dans les opérations qui ciblent directement dans les aéroports les migrant·e·s en fonction de leur nationalité ou provenance.

Un autre écueil réside dans le fait que, bien que FRONTEX ait le contrôle total des opérations, la responsabilité d'éventuels dysfonctionnements est renvoyée sur les fonctionnaires nationaux participant aux opérations, sur les Etats membres et même sur les Etats tiers, avec qui l'agence conclut des accords opaques, en dehors de tout contrôle démocratique – le contrôle exercé par le Parlement européen se limitant aux aspects budgétaires. En outre, il n'existe pas de mécanisme clair qui permette aux victimes d'obtenir une réparation pour les dommages subis.

### Mettre fin aux discriminations du Code consulaire à l'égard des binationaux

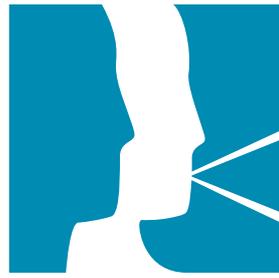
La loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire<sup>220</sup> a entre autres pour objectif d'organiser l'assistance que l'Etat belge fournit à ses citoyen·ne·s lorsqu'ils sont sous la juridiction d'un Etat étranger. Cette loi est, dans son principe, positive puisqu'elle vise à inscrire dans la loi le droit à recevoir une assistance consulaire : les ressortissant·e·s belges ont donc maintenant un droit reconnu à ce que l'Etat belge intervienne en cas de situation de détresse vécue à l'étranger.

Toutefois, elle est hautement critiquable car elle introduit des discriminations à l'égard de plusieurs groupes d'individus, comme les binationaux, qui n'ont pas droit à l'assistance consulaire lorsqu'ils se trouvent dans le pays de leur autre nationalité, ou encore les réfugié·e·s reconnu·e·s en Belgique et apatrides, puisque la loi ne prévoit pas l'intervention des autorités consulaires belges pour ces catégories de personnes. Ces individus se voient ainsi exclus de toute possibilité d'être assistés à l'étranger puisque soit ils/elles ont fui leur pays d'origine en raison des persécutions qu'ils/elles y subissaient, soit ils/elles ne sont reconnu·e·s par aucun Etat comme étant son national<sup>221</sup>.

Pour l'ensemble de ces raisons, la LDH et le Syndicat des avocats pour la démocratie, aux côtés d'autres requérants, ont décidé d'introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle. Dans l'attente de cette décision, l'Etat belge devrait mettre fin à l'ensemble des discriminations dénoncées.

<sup>220</sup> M.B. du 01-06-2018.

<sup>221</sup> Voir <http://www.liguedh.be/recours-contre-la-modification-du-code-consulaire-pour-un-droit-a-l-assistance-consulaire-accessible-a-toutes-et-tous/>



**LIGUE  
DES DROITS  
HUMAINS**

22, Rue du Boulet - 1000 Bruxelles

**Tél** 02 209 62 80 **Email** [ldh@liguedh.be](mailto:ldh@liguedh.be)

**[www.liguedh.be](http://www.liguedh.be)**

**Dons & cotisations** IBAN BE89 0000 0001 8285

 [liguedhbe](https://www.facebook.com/liguedhbe)

 [liguedh\\_be](https://twitter.com/liguedh_be)

 [LDH BELGIQUE](https://www.youtube.com/channel/UC...)

 [ligue\\_des\\_droits\\_humains](https://www.instagram.com/ligue_des_droits_humains)