

**LIGUE
DES DROITS
HUMAINS**

Mémoirendum **ELECTIONS 2024**

TABLE DES MATIÈRES

Conditions de base pour le respect de droits humains	p.7
Respecter les décisions de justice et tous les fondements de l'État de droit	p.7
Défendre l'accès à la justice et étendre immédiatement l'aide juridique	p.8
Trouver des solutions durables susceptibles de limiter l'arriéré judiciaire	p.9
Doter les institutions de monitoring des droits humains des moyens financiers, humains et juridiques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions	p.11
Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police	p.12
Respecter le Protocole optionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies et garantir le bon fonctionnement du Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP)	p.13
Assurer l'indépendance et le financement de l'Autorité fédérale de protection des données	p.14
Garantir la dépolitisation de la nomination du Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie Bruxelles (DGDE)	p.14
Garantir la transparence administrative	p.15
Signer et ratifier les instruments de défense des droits fondamentaux auxquels l'État belge n'est pas encore partie	p.15
Développer une politique conforme aux obligations découlant du Traité sur le commerce des armes	p.16
Justice et Sécurité	p.18
Évaluer la compatibilité de la mise en place d'une justice managériale avec le respect des droits fondamentaux des individus	p.18
Renoncer au recours à la visioconférence en lieu et places des audiences	p.19
Poursuivre les réformes du Code pénal et du Code d'instruction criminelle	p.20
Garantir un contrôle démocratique de la définition et du contrôle de la politique criminelle	p.22
Lutter contre les phénomènes de recours illégitime à la force par les forces de l'ordre	p.23
Lutter contre le phénomène du racisme au sein des services de police	p.25
Suppression des infractions d'outrage et de rébellion du Code pénal	p.26

Respect du principe de proportionnalité dans le cadre du recours à certaines techniques policières et moratoires sur les plus dangereuses d'entre elles	p.27
Mettre fin au recours à la transaction pénale immédiate	p.28
Abrogation de la loi de 1921 instaurant une politique de prohibition des stupéfiants	p.29
Privation de liberté	p.30
Adopter une solution structurelle à la question de la surpopulation carcérale	p.30
Réformer d'urgence la loi relative au statut juridique externe des condamnés visant à l'exécution systématique des courtes peines en prison	p.31
Réformer en profondeur la détention préventive en vue d'en limiter l'usage aux seuls crimes et délits les plus graves	p.32
Renforcer la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenu·es et aux justiciables déférées aux entités fédérées et mise en œuvre du plan de détention	p.32
Garantir l'effectivité du droit de plainte des détenu.es	p.33
Evaluer le recours aux sanctions disciplinaires les plus graves (recours aux cellules de sécurité et de punition)	p.34
Garantir un cadre médical suffisant et correctement rémunéré au sein des établissements pénitentiaires	p.35
Garantir aux détenus employés au sein des établissements pénitentiaires un contrat de travail en bonne et due forme	p.35
Garantir le droit aux relations familiales des détenu·es	p.36
Prêter attention aux besoins spécifiques des publics minoritaires en prison	p.37
Mettre un terme à l'incarcération des malades mentaux dans des établissements pénitentiaires	p.37
Garantir le respect des droits fondamentaux des détenu·es en temps de grève des agent·es pénitentiaires et rencontrer les demandes légitimes du personnel pénitentiaire	p.38
Renforcer et faciliter les libérations conditionnelles	p.39
Permettre l'implantation d'un musée de la privation de liberté au sein des établissements pénitentiaires bruxellois	p.39
Environnement	p.40
Adopter une législation interfédérale climat	p.40
Adopter une loi sur le devoir de vigilance des entreprises qui intègre les enjeux environnementaux et climatiques	p.40
Un cadre clair pour le débat sur les droits de la nature	p.42

TABLE DES MATIÈRES

Étendre le droit de l'égalité et de la non-discrimination pour combattre les injustices environnementales et pour garantir une transition juste	p.42
Repenser le rôle des accords de commerce extérieur	p.43
Introduire des clauses environnementales dans les marchés publics	p.44
Réguler la cession des terres agricoles publiques pour éviter l'artificialisation croissante des sols	p.45
Droits des étrangers	p.46
Garantir l'accueil des demandeurs de protection internationale et l'État de droit	p.46
Garantir un accueil qui prend en compte les spécificités de genre	p.46
Instaurer des critères clairs et une commission indépendante pour l'octroi des visas humanitaires	p.48
Améliorer l'accueil et l'accompagnement des mineur·es étranger·ères (accompagné·es ou non)	p.49
Supprimer le mandat de FRONTEX et, dans l'intermédiaire, mettre un terme à la participation de la Belgique aux opérations de FRONTEX	p.50
Garantir le droit au regroupement familial	p.50
Mettre fin à la stigmatisation des familles mixtes	p.51
Veiller à l'accès aux droits des personnes « sans-papiers »	p.52
Dépénaliser le séjour irrégulier	p.53
Traiter les demandes de régularisations pour raisons médicales de manière respectueuse de la loi et des droits fondamentaux des personnes concernées	p.53
Mettre en place une procédure unique, structurelle et permanente de régularisation	p.54
Instaurer une véritable politique de régularisation par le travail	p.54
Ne pas avoir recours aux outils pénaux dans le cadre de la politique d'asile, et en particulier les visites domiciliaires	p.55
Mettre un terme aux retours « volontaires » imposés	p.55
Mettre fin au recours aux Centres de détention administrative et aux expulsions forcées	p.56
Garantir l'exercice effectif du droit de plainte en centre fermé	p.57

Nouvelles technologies et vie privée	p.58
Adopter une approche globale d'encadrement des technologies dans le respect des droits fondamentaux	p.58
Garantir la transparence dans les domaines liés au numérique et à la protection des données personnelles	p.59
Assurer le contrôle des usages de nouvelles technologies et des bases de données à caractère personnel	p.60
Interdire la reconnaissance faciale dans l'espace public	p.60
Aborder de manière équilibrée la lutte contre la criminalité grave et le respect de la vie privée	p.61
S'opposer à la surveillance algorithmique des communications (Chat control)	p.62
Assurer un contrôle des bases de données policières et un droit accès à leurs données par les citoyen·nes	p.62
Garantir la continuité des services administratifs "physiques" tout en continuant à œuvrer pour résorber la fracture numérique	p.63
Droits de l'enfant	p.64
Garantir la participation des enfants et des jeunes dans toute décision qui les concerne	p.64
Garantir des réponses diversifiées et individualisées aux comportements délinquants des mineur·es et mettre fin au dessaisissement	p.65
Garantir un droit équitable à une éducation accessible et de qualité	p.65
Interdire la détention des enfants sur base de leur statut migratoire	p.66
Garantir le respect des droits fondamentaux des mineur·es belges dans les zones de conflit	p.67
Respecter et garantir les droits des enfants trans*	p.68
Respecter et garantir les droits des enfants inter*	p.69
Veiller au respect des règles relevant de la déontologie et du secret professionnel	p.71
Protéger l'enfant de toute violence et maltraitance	p.72
Permettre le droit à la vie familiale et le maintien du lien parents-enfants	p.73
Garantir le droit à la participation dans l'aide à la jeunesse	p.74
Droits économiques, sociaux et culturels	p.75
Mener une politique cohérente de lutte contre la pauvreté et les inégalités	p.75

Individualiser les droits économiques et sociaux et rehausser tous les revenus au minimum au-dessus du seuil de pauvreté indexé à l'année en cours	p.76
Démocratiser la réglementation relative au chômage	p.76
Abroger la réforme du chômage de 2012 instaurant la dégressivité comme fin de droit aux allocations d'insertion	p.77
Abroger le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi	p.77
Réformer la loi concernant le droit à l'intégration sociale	p.78
Supprimer le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)	p.78
Abolir la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale	p.79
Assurer l'effectivité du droit au logement décent et accessible, à l'énergie et à l'eau, et abroger la loi pénalisant l'occupation d'immeubles	p.79
Lutter contre les atteintes au droit de manifester pacifiquement	p.81
Interdire de porter atteinte au droit de grève par des procédures unilatérales	p.82
Collecter des données claires et fiables sur les besoins des personnes en situation de handicap de grande dépendance	p.83
Garantir l'accès égal et effectif aux services sociaux pour les personnes handicapées de grande dépendance	p.83
Garantir l'accès à la santé des populations vulnérables	p.83
Garantir l'effectivité de l'application du gendermainstreaming, du handibudgeting et la généralisation du « test d'impact pauvreté »	p.84
Soutenir une politique efficace de lutte contre les discriminations et de respect de la diversité	p.85
Lutter pour l'accès aux études supérieures et contre le non-recours de l'aide pour les étudiant·es	p.86

Conditions de base pour le respect de droits humains

Respecter les décisions de justice et tous les fondements de l'État de droit

La législature écoulée a vu l'accentuation d'une tendance particulièrement inquiétante dans notre pays, celle du non-respect, qui plus est assumé, des décisions de justice par les autorités politiques. En effet, le non-respect de ces décisions judiciaires valablement rendues a atteint des niveaux jamais connus auparavant dans le pays. C'est une question très préoccupante de non-respect d'un élément fondateur de la primauté du droit.

À titre d'exemple, citons la situation catastrophique de la politique d'accueil des demandeuses et demandeurs d'asile, qui a entraîné une vague de centaines de requêtes à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), aboutissant *in fine* à une condamnation sévère de l'État belge en la matière¹. La Cour fustige le fait que les autorités belges n'ont pas opposé un « simple » retard mais qu'elles ont manifestement refusé de se conformer aux injonctions des juridictions internes. En effet, la Belgique avait auparavant également été condamnée plus de 7000 fois par ses propres tribunaux². Malgré cela, les amendes n'étaient pas payées et la grande majorité des personnes concernées restaient dans les rues. Une décision de justice interne du 7 juin 2022 avait remis en question la « pratique délibérée, concertée et persistante » du gouvernement de ne pas accorder de droits d'hébergement aux demandeurs et demandeuses d'asile³. Par ce comportement, répété des centaines de fois, l'administration de la justice est compromise. À tel point que le tribunal reprochait à l'exécutif d'organiser « la déstabilisation d'une juridiction du pouvoir judiciaire »⁴.

Dans une note conjointe avec le Centre fédéral des migrations Myria, le Médiateur fédéral, les délégués généraux aux droits de l'enfant, l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains ont tiré la sonnette d'alarme sur la crise de l'accueil des demandeur·euses d'asile. Ils ont déclaré que « la situation concernant l'accueil des demandeurs d'asile est extrêmement préoccupante. (...) La loi et l'État de droit sont bafoués »⁵.

En l'espèce, l'État belge viole clairement son obligation et son attitude est en contradiction flagrante avec l'un des concepts de base de l'État de droit. C'est d'autant plus inquiétant que cette attitude est répétée et assumée⁶ et ne s'est pas limitée au droit des étrangers mais s'est étendue à d'autres types de contentieux⁷.

1 CEDH, *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023. Voir IFDH, *Crise de l'accueil : la Belgique viole le droit à un procès équitable*, 18 juillet 2023 (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/actualites/crise-de-laccueil-la-belgique-viole-le-droit-a-un-proces-equitable>).

2 IFDH, *Les condamnations en suspens pour l'État belge affaiblissent l'État de droit*, 13 juin 2023 (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/actualites/les-condamnations-en-suspens-pour-letat-belge-affaiblissent-letat-de-droit>).

3 A. François, *Un tribunal bruxellois soupçonne Sammy Mahdi de violer sciemment le droit à l'accueil*, VRT, 14 juin 2022 (<https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2022/06/14/un-tribunal-bruxellois-soupconne-sammy-mahdi-de-violer-sciemment/>).

4 G. Derclaye and M. Biermé, *Chaos migratoire : Fedasil condamnée pour procédures « abusives »*, Le Soir, 28 octobre 2022 (<https://www.lesoir.be/474053/article/2022-10-28/chaos-migratoire-fedasil-condamnee-pour-procedures-abusives>).

5 IFDH, *Recommandations pour résoudre la crise de l'accueil*, 21 décembre 2022 (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/recommandations-pour-resoudre-la-crise-de-laccueil>).

6 Malgré la suspension par le Conseil d'État de sa décision de ne plus prévoir de places d'accueil pour des hommes seuls, la Secrétaire d'État a déclaré, publiquement et frontalement, qu'elle ne respecterait pas la décision de la plus haute juridiction administrative, sans que cela n'entraîne de changement d'attitude du gouvernement fédéral (U. Santkin, *Crise de l'accueil : malgré le camouflet du Conseil d'État, de Moor maintient le cap*, Le Soir, 13 septembre 2023, <https://www.lesoir.be/537025/article/2023-09-13/crise-de-laccueil-malgre-le-camouflet-du-conseil-detat-de-moor-maintient-le-cap>).

7 Voir par exemple l'affaire Trabelsi, dans laquelle les tribunaux belges ont rendu pas moins de cinq décisions judiciaires enjoignant à l'État belge de respecter ses obligations, sans qu'il daigne s'y conformer (Cour d'appel de Bruxelles (référé), 23 mai 2022, n° de rôle 2021/AR/1769 et Cour d'appel de Bruxelles (responsabilité), 12 septembre

Par conséquent, il est absolument fondamental et extrêmement pressant que **l'État belge se conforme à toutes les décisions valablement rendues par le pouvoir judiciaire**, même lorsqu'elles lui sont défavorables.

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

L'accès à la justice est un principe fondamental de l'État de droit. En son absence, les citoyen·nes 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 toutes 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 garantissant un meilleur accès à la justice, telle que la loi du 31 juillet 2020 rehaussant les plafonds des revenus permettant l'accès à l'aide juridique⁸.

Toutefois, si ces mesures doivent être saluées, elles sont encore insuffisantes au vu de l'ampleur de la problématique⁹. Ainsi, il conviendrait à court terme d'assurer que les seuils d'accès à l'aide juridique totalement gratuite soient fixés au-dessus du seuil de pauvreté. De même, les seuils d'accès à l'aide juridique partiellement gratuite devraient être augmentés pour que les personnes situées juste au-dessus du seuil de pauvreté puissent également bénéficier d'un accès effectif à la justice.

Par ailleurs, il existe un angle mort en termes d'accès à la justice, c'est celui des indemnités de procédure. En effet, le ou la juge devrait pouvoir sortir du carcan fixé par le montant du litige pour fixer les indemnités de procédure, cela pour limiter l'un des freins à l'accès à la justice. En outre, il n'y a aucune raison que les pouvoirs publics soient immunisés du paiement de ces indemnités lorsqu'ils succombent : ils devraient également pouvoir être condamnés au paiement de ces indemnités le cas échéant. C'est une question d'égalité des parties¹⁰. À cet égard, soulignons encore qu'il faut assurer l'égalité des parties au procès pénal en ne permettant plus au ministère public d'occuper une place privilégiée (accès à la chambre du conseil, siège aux côtés du juge du fond...), alors qu'il s'agit d'une partie à la cause.

En conclusion, il conviendrait de réaffirmer avec force la légitimité de ce droit d'accès à la justice et lui offrir une garantie d'application via le système de l'aide juridique. Cette garantie passe par **un financement adéquat** et, à plus long terme, il serait plus équitable et cohérent que le législateur **instaure une aide juridique progressive qui serait fonction des revenus**¹¹. Il est également nécessaire de procéder à la simplification du langage judiciaire visant à rendre celui-ci plus accessible aux citoyen·nes¹².

2022, n° de rôle 2020/AR/508. Voir également LDH, Affaire Trabelsi : une question de respect de l'État de droit, 29 septembre 2022, <https://www.liguedh.be/affaire-trabelsi-une-question-de-respect-de-letat-de-droit/>).

8 Loi du 31 juillet 2020 modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière (M.B. 06-08-2020).

9 Voir LDH, La Cour Constitutionnelle annule la hausse des droits de greffe et reconnaît que l'accès à la justice était trop coûteux pour de nombreux·ses citoyen·nes, 14 juin 2021 (<https://www.liguedh.be/la-cour-constitutionnelle-annule-la-hausse-des-droits-de-greffe-et-reconnait-que-lacces-a-la-justice-etait-trop-couteux-pour-de-nombreux-citoyen-ses-citoyen-nes>).

10 S. Benkhalifa et D. Tatti, indemnité de procédure à charge de la partie civile : quand la procédure pénale compromet le respect des droits fondamentaux, Journal des Tribunaux, 21 octobre 2023, n° 6955, p. 573.

11 Voir Plateforme Justice pour tous, Mémoire à destination des Présidentes et Présidents de partis, 3 juillet 2023.

12 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 le 14 mars 2018 (http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/projet-epices.pdf).

Trouver des solutions durables susceptibles de limiter l'arriéré judiciaire

Comme le souligne le rapport 2022 de la Commission européenne sur l'État de droit, « Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe poursuit sa surveillance renforcée de la Belgique en ce qui concerne les délais de procédure excessifs dans les affaires civiles en première instance et a exprimé de vives préoccupations quant au manque de données statistiques complètes sur les tribunaux civils de première instance »¹³.

En effet, il reste d'importantes lacunes dans les données concernant la durée des procédures judiciaires. Les données disponibles montrent que la durée des procédures est particulièrement longue, ce qui est (très) préoccupant. Le manque de ressources allouées au système de justice est l'une des principales raisons de la longueur des processus¹⁴. En effet, le système judiciaire manque de personnel et d'un système informatique efficace, ce qui entraîne de nombreux retards dans le traitement des dossiers.

Les chiffres publiés dans l'étude de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) pour le tableau de bord de la justice de l'UE soulignent que le nombre total de juges professionnels siégeant dans les tribunaux en Belgique est de 1524, soit 0,1 % de moins que dans le cycle précédent. Plus précisément, en Belgique, il y a 13,23 juges professionnels pour 100 000 habitants, ce qui est bien en-dessous de la médiane de l'UE de 23,92 juges pour 100 000 habitants¹⁵. Ce manque de juges a, dans certains cas, entraîné le report et l'annulation d'audiences¹⁶.

Le gouvernement envisage de mener à bien des initiatives ambitieuses d'ici 2025, portant sur la création d'un portail de justice en ligne unique pour les citoyen·nes et les entreprises, la création d'un système de gestion de cas unique pour toutes les administrations, etc.¹⁷ Mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir.

Au total, les moyens alloués à la justice ne garantissent pas son indépendance¹⁸. Le seul pouvoir constitutionnel et consistant contre l'Exécutif est le pouvoir judiciaire. Cependant, les gouvernements fédéraux successifs l'ont considérablement affaibli, ce qui constitue un danger pour la démocratie dans son ensemble. Comme l'affirme la Commission européenne, « le manque de ressources humaines et financières reste un défi pour le système judiciaire »¹⁹.

Les exemples de la précarité du monde judiciaire pourraient être multipliés : la presse a constaté que le Tribunal de la famille de Bruxelles travaille « au bord de asphyxie »²⁰ et la Ligue des familles a engagé une action en responsabilité contre l'État belge en raison de l'ampleur du retard judiciaire affectant cette même juridiction²¹ ; le Tribunal du travail de Bruxelles a dénoncé l'épuisement

13 Commission européenne, Rapport 2022 sur l'État de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, Luxembourg, 13 juillet 2022, SWD(2022) 501 final, p. 6.

14 Par exemple, il faut 39 mois pour qu'un litige entre un salarié et son employeur soit simplement réglé par le tribunal du travail. Cet exemple est tiré d'un entretien avec le président du Tribunal du travail de Bruxelles mené par J. Balboni, disponible sur https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/ah_brussel/files/lecho-du-05-11-2021-la-cour-du-travail-etouffe-entreprises-et-travailleurs-trinquent-compressé.pdf, 5 novembre 2021.

15 Voir le tableau de bord de la CEPEJ : <https://rm.coe.int/belgium-country-fiche/1680a7785c>.

16 La Libre, « Le manque de magistrats conduit à la suppression d'audiences », La Libre, 4 octobre 2018 (<https://www.lalibre.be/belgique/2018/10/04/le-manque-de-magistrats-conduit-a-la-suppression-daudiences-WMDNYX5MSVCVNLXYBGXSQLJ6I/>); Belga, La Justice sonne l'alarme sur son sous-financement, La Libre, 18 mai 2022 (<https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/05/18/la-justice-sonne-lalarme-sur-son-sous-financement-BQ7TQQK5XVCIHPDUQC4X6VLRTO/>).

17 Voir Commission européenne, Belgium's recovery and resilience plan (https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/belgiums-recovery-and-resilience-plan_en).

18 Opinion du Président d'Avocats.be dans L. Colart, "Les avocats attaquent l'état fédéral en justice", 12 avril 2019 (https://www.lesoir.be/217940/article/2019-04-12/les-avocats-attaquent-letat-federal-en-justice#_ga=2.34584993.1650269174.1637664498-2100764519.1637404439).

19 Commission européenne, Rapport 2022 sur l'État de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, Luxembourg, 13 juillet 2022, SWD(2022) 501 final, p. 4.

20 F. Delepierre, Le tribunal de la famille de Bruxelles travaille au bord de l'asphyxie, Le Soir, 21 novembre 2021 (<https://www.lesoir.be/407664/article/2021-11-21/le-tribunal-de-la-famille-de-bruxelles-travaille-au-bord-de-lasphyxie?referer=%2Farchives%2Fcherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Dretards%2520justice>).

21 Belga, Arriéré judiciaire au tribunal de la famille : la Ligue des familles attaque l'État belge, RTBF.be, 6 octobre

des acteurs et actrices judiciaires dû à l'inaction de l'administration (Fedasil en l'espèce)²² dans le cadre de la crise d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile²³ ; le Conseil supérieur de Justice a qualifié l'arriéré de la Cour d'appel de Bruxelles de « colossal »²⁴ ; etc. L'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits de l'Homme a souligné à plusieurs reprises en 2022 « l'importance de doter le pouvoir judiciaire des moyens nécessaires pour juger les comportements que le législateur a criminalisés »²⁵.

Ce phénomène n'est pas récent, la Belgique a déjà été condamnée à plusieurs reprises par la CEDH pour violation du droit d'être jugé·e dans un délai raisonnable²⁶. Cependant, le cadre judiciaire reste inchangé. Dans l'affaire Bell c. Belgique, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour la longueur excessive des procédures civiles en Belgique²⁷. Comme l'a noté l'Institut Fédéral des Droits Humains en juillet 2022²⁸, cette condamnation a été prononcée en 2008 et n'a pas encore été mise en œuvre... Les arriérés sont fréquents dans la plupart des juridictions en Belgique, en particulier à Bruxelles²⁹. À un point tel que la CEDH a à nouveau sévèrement condamné les autorités belges en septembre 2023, dans son arrêt Van den Kerkhof c. Belgique³⁰. Dans cette espèce, le dossier a été introduit en 2015 et sa fixation en appel est prévue... en 2026.

En conséquence, Maurice Krings, Bâtonnier de l'Ordre français des avocat·es du Barreau de Bruxelles - le plus grand du pays, déclare que « la justice est si lente à Bruxelles que nous risquons un retour de vendettas »³¹.

Notons, enfin, la volonté annoncée par certaines autorités politiques de procéder à une défédéralisation de la Justice lors de la prochaine législature³². Au vu de la situation catastrophique décrite ci-dessus, cette position semble être la dernière des priorités et pourrait même avoir un impact négatif sur la situation globale. Par ailleurs, si cela devait être sérieusement envisagé, le constituant ne pourrait en aucun cas faire l'économie d'une analyse d'impact en termes de respect des droits humains.

2022 (<https://www.rtf.be/article/arriere-judiciaire-au-tribunal-de-la-famille-la-ligue-des-familles-attaque-l-etat-belge-11080260>).

22 Voir *supra*.

23 Tribunal du travail francophone de Bruxelles, Communiqué de presse - Contentieux Fedasil : plus de 1000 ordonnances sur requête unilatérale depuis le 1er janvier 2022, 24 mai 2022 (<https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/902>). Entre 2014 et 2019, le Tribunal du travail de Bruxelles a traité quelques dizaines de dossiers par an. Depuis, le nombre de cas est passé à plus d'un millier par année. En 2022, ce chiffre a dépassé les 5000. Et la principale raison est la réticence des autorités belges à donner un abri aux demandeurs et demandeuses d'asile qui en ont légalement le droit... (G. Derclaye et M. Biermé, Chaos migratoire : Fedasil condamnée pour procédures « abusives », Le Soir, 28 octobre 2022, <https://www.lesoir.be/474053/article/2022-10-28/chaos-migratoire-fedasil-condamnee-pour-procedures-abusives>; A. Costas-Santos, M. Deleixhe, H. El Moussawi, S. Ngo and Y.L. Vertongen, Revoir le modèle d'accueil à Bruxelles : la leçon ukrainienne, BSI Position Papers, n° 3, 19 décembre 2022, <https://bsiposition.hypotheses.org/1425>).

24 Conseil supérieur de la justice, Audit de la Cour d'appel de Bruxelles, 30 juin 2022, p. 4.

25 IFDH, Avant-projet de loi relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics, Avis n° 13/2022, 30 octobre 2022, p. 7 ; IFDH, Proposition de loi modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, Avis n° 14/2022, 29 novembre 2022, p. 4.

26 CEDH, J.R. c. Belgique, 24 janvier 2017; CEDH, Abboud c. Belgique, 2 juillet 2019; CEDH, Brus c. Belgique, 14 septembre 2021.

27 CEDH, Bell c. Belgique, 4 novembre 2008, 44826/05.

28 IFDH, Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant l'affaire Bell. c Belgique, 29 juillet 2022.

29 Voir par exemple Conseil supérieur de la justice, Audit de la Cour d'appel de Bruxelles, 30 juin 2022.

30 CEDH, Van den Kerkhof c. Belgique, 5 septembre 2023.

31 M. Benayad, Maurice Krings: «La justice est si lente à Bruxelles que l'on risque un retour de vendettas», La Libre, 2 août 2022 (<https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/08/02/maurice-krings-la-justice-est-si-lente-a-bruxelles-que-lon-risque-un-retour-de-vendettas-A4NS2EK4QRGPBDE5TS6BL5CXZQ/>).

32 A. Rochtus et S. Sottiaux, De defederalisering van justitie Een rechtsvergelijkende en rechtspolitieke studie, Larcier Intersentia, 2023 ; X. Van Gils, La délicate question de la régionalisation de la justice, La Tribune, n° 211 (<https://latribune.avocats.be/fr/la-delicate-question-de-la-regionalisation-de-la-justice>); Belga, La Justice sera-t-elle bientôt défédéralisée? La N-VA veut entamer les discussions, Le Vif, 14 septembre 2023 (<https://www.levif.be/belgique/justice/la-justice-sera-t-elle-bientot-defederalisee-la-n-va-veut-mettre-le-debat-sur-la-table/>).

En conclusion, l'État belge devrait **investir massivement dans le personnel judiciaire afin de réduire l'arriéré dramatique des affaires dans toutes les juridictions**, avec une attention particulière à la situation de Bruxelles.

Doter les institutions de monitoring des droits humains des moyens financiers, humains et juridiques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions

La législature écoulée a vu l'éclosion d'un nouvel acteur central dans le cadre de la lutte pour le respect des droits humains via la création d'un Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (IFDH)³³, suite à l'adoption de la loi du 12 mai 2019³⁴. C'est une évolution qu'il convient indéniablement de saluer, tant les organes internationaux de contrôle du respect des droits fondamentaux pressaient de longue date l'État belge de respecter ses engagements, conformément aux Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme (dits Principes de Paris)³⁵.

L'État belge s'était en effet à plusieurs reprises engagé, tant aux niveaux national qu'international, à mettre sur pied une telle institution. Si celle-ci existe aujourd'hui, il n'en reste pas moins qu'elle doit encore être dotée des moyens financiers, humains et juridiques nécessaires pour lui permettre d'accomplir ses missions³⁶.

À titre d'exemple, un rôle de coordination ou de monitoring des autres institutions de protection et de promotion des droits humains pourrait lui être confié. Un tel travail de coordination permettrait de garantir un niveau constant, le plus élevé possible, de ces différents organes, et en particulier des plus dysfonctionnels et/ou critiqués d'entre eux (Autorité de protection des données, Comité permanent de contrôle des services de police, Organe de contrôle de l'information policière, etc.)³⁷, notamment en termes d'indépendance, de méthode de travail, d'expertise en termes de droits humains, etc.

De même, afin d'éviter la multiplication des instances infra-locales concurrentes, le mandat de l'Institut devrait être élargi pour inclure le contrôle des entités fédérées³⁸. Il existe en effet à l'heure actuelle une tendance centrifuge en termes de protection des droits humains, qui vise notamment à créer une série d'organes de contrôle des droits humains au niveau communautaire, cela au détriment du niveau fédéral (voir le cas de figure d'UNIA et du VRMI³⁹)⁴⁰. Une telle tendance est critiquable et ne se justifie pas au regard du caractère indivisible et non géographiquement variables des droits humains.

En conclusion, **l'État fédéral devrait doter l'IFDH des moyens financiers, humains et juridiques nécessaires à l'accomplissement de ses missions.**

33 Voir <https://institutfederaldroitshumains.be/fr>

34 Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (M.B. 21-06-2019).

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

36 Voir Commission Européenne, Rapport 2023 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, Bruxelles, 5 juillet 2023, SWD(2023) 801 final, p. 27. Voir également Ligue des droits humains, Chiens de garde de la démocratie: mordants ou non ?, Chronique n° 196, septembre 2021, <https://www.liguedh.be/chronique-196-chiens-de-garde-de-la-democratie-mordants-ou-non/>.

37 Voir *infra*.

38 Ou, à défaut, un accord de coopération avec les différentes entités fédérées devrait être adopté. Voir Commission Européenne, Rapport 2023 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, Bruxelles, 5 juillet 2023, SWD(2023) 801 final, pp. 26-27.

39 Vlaamse decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut (M.B. 09/11/2022).

40 UNIA, Départ de la Flandre : le personnel d'Unia prend la parole, 14 mars 2022, <https://www.unia.be/fr/articles/depart-de-la-flandre-le-personnel-dunia-prend-la-parole>.

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-nés⁴¹.

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'ordre⁴². Sur ce point, le Comité contre la torture des Nations Unies a recommandé à l'État belge à plusieurs reprises de prendre «les mesures pertinentes pour renforcer davantage les mécanismes de contrôle et de supervision au sein de la police, particulièrement du Comité P et de son Service d'enquêtes, qui devraient être composés d'experts indépendants recrutés à l'extérieur de la police»⁴³. Il l'a encore rappelé lors du dernier examen périodique de la Belgique⁴⁴. 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»⁴⁵. Ces recommandations ont été réitérées en 2019⁴⁶ et des recommandations similaires ont été adressées à la Belgique par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁷.

L'État fédéral devrait **garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police**, notamment en diversifiant les membres dudit service, mais aussi de l'institution dans son ensemble. A minima, il conviendrait que le Service enquête ne soit plus composé majoritairement de membres des services de police.

Des critiques similaires peuvent par ailleurs être adressées à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC)⁴⁸, dont la composition ne permet pas de garantir une distance suffisante avec les forces de police contrôlées⁴⁹.

Par ailleurs, l'État fédéral devrait envisager une réforme des mécanismes de plainte suivant trois lignes de force : l'accessibilité, l'efficacité et l'indépendance. L'objectif poursuivi doit être de garantir un traitement efficace de cette problématique en bénéficiant de la complémentarité entre les actrices et acteurs existant·es⁵⁰.

41 <http://comitep.be/>

42 Voir S. Simon et M. Lambert, *Violences policières : Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants*, Rapport Police Watch, avril 2022 (accessible ici : https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf).

43 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).

44 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, 25 août 2021, CAT/C/BEL/CO/4, §§ 7 et 8.

45 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.

46 Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Belgium, 6 December 2019, CCPR/C/BEL/CO/6, para. 27-28. 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.

47 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.

48 Voir <https://www.organedecontrôle.be/>.

49 Ce qui est manifeste dans certains des avis rendus par cet organe. À titre d'exemple, voir Police Watch, *Droit de filmer la police : de l'utilité d'avoir recours à la bonne focale – Observations sur l'avis d'initiative adopté par l'Organe de contrôle de l'information policière* du 22 novembre 2021 ([https://policewatch.be/files/Droit%20de%20filmer%20la%20police%20\(r%C3%A9action%20avis%20COC%20-%20version%20longue\).pdf](https://policewatch.be/files/Droit%20de%20filmer%20la%20police%20(r%C3%A9action%20avis%20COC%20-%20version%20longue).pdf)).

50 Pour aller plus loin, voir S. Simon et M. Lambert, *Violences policières : Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants*, Rapport Police Watch, avril 2022 (accessible ici : <https://policewatch.be/files/>

Respecter le Protocole optionnel à la Convention contre la torture des Nations Unies et garantir le bon fonctionnement du Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP)

La Belgique, qui a signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT)⁵¹, a annoncé - tant au niveau national⁵² qu'international⁵³ - avoir l'intention de le ratifier⁵⁴, conformément à ses nombreux engagements de ce faire. Toutefois, à ce jour, aucune loi d'assentiment n'a été publiée. Le gouvernement fédéral a bien annoncé l'adoption d'un avant-projet de loi « prévoyant un mécanisme de prévention chargé de surveiller le traitement réservé aux personnes privées de liberté »⁵⁵ mais, à l'heure d'écrire ces lignes, cet avant-projet n'a toujours pas été déposé à la Chambre.

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 2016⁵⁶ réformant le système existant de surveillance des prisons et donnant la mission de contrôle de ces lieux de privation de liberté au Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP)⁵⁷ et aux Commissions de surveillance des prisons⁵⁸. Ne sont toutefois visés que les établissements pénitentiaires, à l'exclusion de tous les autres lieux de privation de liberté (des forces de police, des hôpitaux psychiatriques, des centres fermés pour personnes étrangères, etc.).

De plus, outre le fait que cet instrument n'est toujours pas ratifié et qu'un mécanisme OPCAT n'est pas mis sur pied, l'organe de contrôle chargé d'exercer cette compétence concernant la privation de liberté au sein des établissements pénitentiaires, à savoir le CCSP, voit ses prérogatives menacées. En effet, suite à différents rapports critiques émis par ce dernier quant à la situation catastrophique du parc carcéral belge et des politiques pénitentiaires développées dans le pays, le gouvernement semble avoir choisi la voie de la rétorsion en cherchant à limiter les moyens d'actions du CCSP⁵⁹. Le Ministre de la Justice a déposé un avant-projet de loi qui aurait à la fois pour effet de restreindre la mission de surveillance de cet organe et d'éroder le droit de plainte récemment ouvert aux détenus⁶⁰. Outre le fait que ce recul est inacceptable, il est en outre contraire aux engagements internationaux de la Belgique⁶¹.

[Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf](#)).

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

52 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.

53 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.

54 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>)

55 Conseil des Ministres, « Mise en place d'un mécanisme de prévention de la torture », communiqué de presse du 20 juillet 2023 (<https://news.belgium.be/fr/mise-en-place-dun-mecanisme-de-prevention-de-la-torture>).

56 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).

57 <http://www.ccsp-ctrg.be/fr>. Sur cette réforme voir O. Nederlandt et M. Lambert, La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? *in* e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB, vol. n° 2, avril 2019 (<https://e-legal.ulb.be/medias/pdfs/49-la-reforme-du-conseil-central-de-surveillance-penitentiaire-et-des-commissions-de-surveillance-des-prisons-entre-attentes-decues-et-raisons-d-espérer.pdf>).

58 <http://www.ccsp-ctrg.be/fr/commissions>

59 Conseil central de surveillance pénitentiaire, Communication du CCSP sur le projet de loi portant modification de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique du détenu, 31 août 2023.

60 Sur la question du droit de plainte des détenus, voir entre autres L. Teper, Le droit de plainte des détenus : retour sur un an de pratique *in* Ligue des droits humains, État des droits humains en Belgique – Rapport 2021, 26 janvier 2022, p. 33 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2022/01/Classeur9.pdf>).

61 Secrétariat du Comité des Ministres, Communication de la Belgique concernant l'affaire BAMOUHAMMAD c. Belgique (requête n° 47687/13), 23 novembre 2022, DH-DD(2022)1289, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a91e93.

En conclusion, **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.

Par ailleurs, **l'avant-projet de loi visant à limiter les prérogatives du CCSP doit impérativement être retiré.**

Assurer l'indépendance et le financement de l'Autorité fédérale de protection des données

L'indépendance d'une autorité de contrôle dépend intrinsèquement de celle des mandataires qui la composent. Pour éviter d'en confier les mandats à des personnes en situation d'incompatibilité ou de conflit d'intérêts, **l'ensemble des mandataires (membres des organes collégiaux et du comité de direction) devraient avoir à remettre une déclaration d'intérêts⁶²** au Parlement avant leur nomination. L'introduction d'une voie de recours contre les décisions du Parlement les concernant devrait être envisagée.

La démultiplication des autorités de contrôle en faveur des entités fédérées a pour effet d'affaiblir leurs moyens d'action respectifs tout en accroissant la proximité avec les autorités contrôlées, ce qui est de nature à compromettre leur indépendance. Il faut **augmenter les ressources allouées à l'Autorité de protection des données** en tenant compte du financement fourni à ses homologues européens ainsi que de la spécificité de son environnement (présence de sièges européens de groupes étrangers, multiplicité des auteur.es de normes législatives et réglementaires (fédérées/fédéral, etc.)).

Garantir la dépolitisation de la nomination du Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie Bruxelles (DGDE)

En janvier 2023, le gouvernement de la Fédération Wallonie Bruxelles désignait un nouveau DGDE, mettant fin à plusieurs années de tractations politiques pour désigner un successeur au précédent titulaire du poste. Ce faisant, le monde politique montrait au grand jour le caractère partisan de ce type de nomination, portant atteinte à l'indispensable indépendance de la fonction⁶³.

La fonction de DGDE est essentielle dans notre paysage institutionnel. Parmi ses missions, le DGDE assure la promotion des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, vérifie l'application correcte des législations et des réglementations qui concernent les enfants et soumet au Gouvernement et au Parlement des propositions visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits des enfants. Cette fonction nécessite donc d'être incarnée non seulement par une personne dotée des compétences adéquates mais aussi présentant les garanties d'indépendance par rapport aux pouvoirs politiques qu'elle sera chargée de monitorer. Il est donc indispensable que la fonction ne soit pas attribuée sur base de critères liés à un marchandage politique.

Dès lors, il est impératif que la **Fédération Wallonie Bruxelles revoie la procédure de sélection et de nomination du futur DGDE**, afin d'exclure toute atteinte à l'indépendance et à la probité de la fonction.

62 À l'instar de celle exigée au Conseil Supérieur de la Santé (CSS) : <https://www.health.belgium.be/fr/conflits-dinterets>.

63 Voir Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), Pour un·e Délégué·e général·e des droits de l'enfant sans étiquette politique, Communiqué de presse, 31 août 2021 (<https://www.liguedh.be/pour-un%c2%b7e-delegue%c2%b7e-general%c2%b7e-des-droits-de-lenfant-sans-etiquette-politique/>).

Garantir la transparence administrative

Les citoyen·nes doivent pouvoir s'informer, prendre connaissance des documents de l'administration et ainsi participer à la vie publique. Pour ce faire, la transparence administrative doit être garantie et les administrations doivent respecter les obligations et délais qui leur incombent. Le principe de publicité doit rester la norme, la publicité partielle ou les exemptions des exceptions. Les analyses d'impact doivent pouvoir être communiquées. Il faut encourager les pratiques de publicité active par les autorités.

Actuellement, diverses autorités administratives sont exclues du champ d'application de certaines dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration⁶⁴, les soustrayant ainsi des obligations de transparence ainsi que de voies de recours appropriées. **Cette loi doit être modifiée afin que toutes les entités administratives y soient soumises**, en ce compris les zones de polices pluricommunales, les cabinets ministériels et certaines institutions et agences créées par les pouvoirs publics⁶⁵.

Une Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui émet de simples avis ne permet pas d'assurer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs conféré par l'article 32 de la Constitution. Au niveau fédéral, comme aux autres, **la CADA doit pouvoir rendre des décisions à caractère contraignant**⁶⁶.

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

L'État belge a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe⁶⁷ 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'État belge devrait ratifier le Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁶⁸, qu'il a signé mais jamais ratifié.

En outre, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁶⁹ n'a été ni signée ni, a fortiori, ratifiée par l'État belge.

Il conviendrait de remédier à ces manquements au droit international des droits humains et de **signer et ratifier tous les instruments de protection des droits fondamentaux auxquels l'État belge n'est pas encore partie**.

64 M.B. 30-06-1994.

65 Avis de la Ligue des droits humains et de la Liga voor mensenrechten sur la proposition de loi du 6 avril 2021 modifiant la loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994 afin d'introduire une plus grande transparence dans l'usage des algorithmes par les administrations (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2022/01/Avis-sur-la-proposition-de-loi-algorithmes-DOC-55-1904.pdf>).

66 En septembre 2022, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains a également plaidé pour doter la CADA fédérale d'un pouvoir de décision effectif. Avis n° 10/2022 du 16 septembre 2022 de l'IFDH (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/actualites/linstitut-des-droits-humains-demande-un-renforcement-de-la-publicite-de-ladministration>). Diverses associations de la société civile, dont la LDH, ont été auditionnées à la Chambre le 23 mai 2023 concernant le projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (DOC 55 3217/001) : <https://www.lachambre.be/doc/FLWB/pdf/55/3217/55K3217006.pdf>.

67 Adoptée à Strasbourg le 1er février 1995.

68 Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4.XI.2000.

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

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

L'État belge a signé et ratifié le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes⁷⁰. Or, elle viole allègrement ce Traité en permettant les exportations d'armes vers des États 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. La Région wallonne a pourtant accordé des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite en violation du droit européen et du droit wallon, comme en attestent les multiples suspensions, annulations ou retraits des décisions du Ministre-Président wallon d'accorder des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite aux entreprises wallonnes d'armement⁷¹.

Dans ce cadre, la Région wallonne octroie des licences aux marchands d'armes pour les autoriser à vendre des armes et des munitions à la Garde nationale saoudienne, qui est au cœur du conflit yéménite⁷². Malgré la mobilisation et les avertissements clairs des ONG, des Nations Unies et des milieux universitaires⁷³, le gouvernement wallon a choisi de tourner la tête et de fermer les yeux : il a livré ces armes en toute connaissance de cause, comme en témoignent les différentes procédures lancées par la LDH et ses partenaires au Conseil d'État depuis fin 2018. Malgré plusieurs suspensions et/ou annulations des décisions du Ministre-Président wallon par le Conseil d'État⁷⁴, ce dernier a, dans la plus grande opacité et en contradiction flagrante avec l'accord du gouvernement, accordé de nouvelles licences pour permettre à ces armes de quitter le territoire belge.

Plus inquiétant encore, la presse a rapporté que, face aux avis négatifs de la Commission ad hoc chargée de le conseiller, le gouvernement wallon a pris la décision de modifier la composition de cet organe⁷⁵. Avec le résultat que le corps nouvellement composé donne maintenant des opinions positives où il donnait précédemment des avis négatifs⁷⁶.

Cela met en évidence la nécessité absolue d'améliorer substantiellement la transparence des procédures d'octroi des licences d'exportation d'armes wallonnes. En effet, la décision d'accorder ou de refuser des licences d'exportation d'armes est prise par le seul Ministre-Président, qui ne reçoit que des conseils confidentiels non contraignants. Le contrôle parlementaire est minime et la société civile n'est informée que très tardivement et de manière extrêmement limitée des exportations d'armes autorisées par le Ministre-Président⁷⁷. La composition de cette commission doit impérativement être revue afin de garantir son indépendance et sa pluridisciplinarité.

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

71 Voir le Rapport 2023 de l'Observatoire des armes wallonnes (<https://www.amnesty.be/IMG/pdf/observatoire-armes-wallonnes-2023.pdf>).

72 Voir entre autres <https://www.liguedh.be/rapport-wallon-sur-le-commerce-des-armes-la-region-wallonne-a-continue-dalimenter-des-violations-de-droits-humains/>; <https://www.liguedh.be/10e-anniversaire-du-decret-wallon-sur-les-armes-une-nouvelle-action-en-justice-visera-la-fn-herstal/>; [https://www.liguedh.be/ventes-darmes-a-larabie-saoudite-une-decision-immorale-et-irresponsable-du-gouvernement-wallon/...](https://www.liguedh.be/ventes-darmes-a-larabie-saoudite-une-decision-immorale-et-irresponsable-du-gouvernement-wallon/)

73 Voir par exemple O. Dua, La Région wallonne doit rejeter les demandes d'exportations d'armes présentant un risque pour les droits humains, Le Soir, 1er juillet 2022 (<https://www.lesoir.be/451847/article/2022-07-01/la-region-wallonne-doit-rejeter-les-demandes-dexportations-darmes-presentant-un>).

74 Pour les dernières, voir CE, Licences d'exportation d'armes et de matériel lié à la défense vers l'Arabie saoudite, Actualités, 5 mars 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=669>). Voir aussi <https://www.liguedh.be/suspension-conseil-detat-licences-dexportation-darmes-wallonnes-vers-larabie-saoudite-decision-historique/>.

75 C. Vallet, E. Walravens et J. Winkel, Armes wallonnes : l'étrange revirement de la Commission d'avis, Médor, 1er septembre 2022 (<https://medor.coop/nos-coups/nos-armes-et-larabie-saoudite/armes-wallonnes-letrange-revirement-de-la-commission-davis-22-wbi-awex-democratie-economie-liege-egypte/>).

76 Voir LDH, Armes wallonnes : les révélations choquantes de Médor démontrent l'absolue nécessité d'une transparence accrue, communiqué du 2 septembre 2022 (<https://www.liguedh.be/armes-wallonnes-les-revelations-choquantes-de-medor-demonstrent-labsolue-necessite-dune-transparence-accrue/>).

77 C. Zutterling, Les angles morts du contrôle des exportations d'armes de la Région wallonne. Analyse du «Rapport Armes», Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 5 mars 2021 (https://www.grip.org/wp-content/uploads/2021/03/EC_2021-03-05_FR_CZ-Rapport-Armes-RW.pdf). Voir également les critiques formulées dans Small Arms Survey, Trade Update 2019 : Transfers, Transparency and South-east Asia Spotlight, décembre 2019, p. 94.

En conclusion, 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**⁷⁸.

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



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

Financièrement, le système judiciaire est sous-financé depuis plusieurs années⁷⁹. Le budget de la justice représente 0,22% du PIB, bien en-dessous de la moyenne des pays du Conseil de l'Europe (0,30%)⁸⁰. Il en ressort que le gouvernement ne donne pas à la justice les moyens de mener à bien ses missions.

Dans ce cadre, la mise en place d'une justice managériale⁸¹ 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-es que sur les justiciables. À cet égard, la loi du 18 février 2014⁸² et son application concrète font l'objet de critiques sévères⁸³.

Comme le relève l'Association Syndicale des Magistrats, « Ce système qui place la Justice belge sous le contrôle unilatéral et discrétionnaire du pouvoir exécutif - et tout aussi discrétionnaire d'un Collège des [Cours et Tribunaux] non représentatif dans sa composition ni dans son action - grâce à l'articulation des différents outils techniques qui sont mis en place et la pression future d'une mesure de l'évaluation de la charge de travail définie en dehors du Parlement, est contraire à l'objectif prétendu de voir assurer l'autonomie de gestion des structures judiciaires afin de leur accorder un « pouvoir de décision plus autonome » (...), mais surtout il est contraire à toutes les recommandations qui se déduisent de la Soft Law en cette matière particulière du financement de la justice et de sa conformité au respect de l'État de droit (...) »⁸⁴.

Dès lors, il convient de mettre en place une évaluation quant à la compatibilité d'une justice managériale en général, et de la loi du 18 février 2014 **en particulier**, avec le respect des droits fondamentaux des individus.

79 Voir *supra*. Toutes les données relatives au budget de la justice se trouvent sur le site web de la fonction publique fédérale : https://justice.belgium.be/fr/statistiques/moyens/budget_evolution_2016_2020.

80 Voir le rapport d'évaluation de la CEPEJ, cycle d'évaluation 2022, pp. 25-27 : <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-f-web/1680a86277>.

81 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-fes de corps, que ce soit dans la distribution des affaires au sein des juridictions ou dans l'affectation des magistrat-es à l'intérieur de celles-ci.

82 Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, M.B. 04-03-2014.

83 Voir J. de Codt, L'indépendance fonctionnelle de la justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion ?, *Pyramides*, Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration publique de l'ULB, 29 | 2017, pp. 37-60 (<https://journals.openedition.org/pyramides/1230#tocto1n9>) ; Association Syndicale des Magistrats, Note critique du projet « gestion autonome » (<https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/05/Autonomie-de-gestion-note-finale-ASM.pdf>).

84 Association Syndicale des Magistrats, op. cit., p. 4.

Renoncer au recours à la visioconférence en lieu et places des audiences

En raison de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a préparé un projet de loi « Covid » dans lequel il envisageait l'abolition des audiences et la généralisation de la procédure écrite dans certains domaines. Dans d'autres domaines, notamment en matière pénale, les audiences par vidéoconférence seraient devenues la norme⁸⁵. Si le ministre de la justice a dû reculer suite aux réactions outragées des acteurs et actrices de la société civile⁸⁶ et aux remarques de la section de législation du Conseil d'État⁸⁷, cette renonciation n'était que temporaire, puisqu'il a ensuite déposé un avant-projet de loi en ce sens. Ce dernier a également fait l'objet de sévères critiques⁸⁸.

Le droit d'accès à un.e juge doit être concret et efficace, et non théorique ou illusoire. Il est donc nécessaire de créer les conditions qui permettent à tous les tribunaux de rendre justice de manière humaine et dans un délai raisonnable. Dans certaines matières, notamment en matière pénale, le droit de comparaître en personne est un droit fondamental⁸⁹ reconnu par la Cour constitutionnelle⁹⁰. L'accusé.e devrait donc toujours pouvoir comparaître en personne, assisté.e de son avocat.e, à moins qu'il ou elle ne renonce expressément à ce droit. Le recours à la vidéoconférence pose un certain nombre de difficultés et ne semble pas être une solution de rechange acceptable à la tenue d'audiences. Par ailleurs, le recours à la visioconférence ne garantit pas le caractère public des audiences, qui est une garantie démocratique essentielle protégée par la Constitution, et soulève un certain nombre de questions en matière de protection des données.

Malgré tous ces obstacles, le ministre a poursuivi son objectif d'avoir recours à la visioconférence dans le cadre judiciaire, ce qui soulève également des préoccupations concernant la perte de qualité de l'audition à distance⁹¹. Remplacer une audience de plaidoyer par une audience à distance, c'est renoncer à la justice humaine et introduire des biais dans l'oralité du débat qui pervertissent son efficacité.

En conclusion, en raison de l'atteinte au respect du droit au procès équitable et des questions non résolues quant à la protection des données, **l'utilisation de la vidéoconférence devrait être interdite dans les salles d'audience**, sauf dans des cas exceptionnels strictement définis et jamais en contradiction avec le droit à un procès équitable.

85 L. Wauters, Justice: la vidéoconférence, casse-tête pour la nouvelle « loi Covid », Le Soir, 2 novembre 2020, <https://plus.lesoir.be/335503/article/2020-11-02/justice-la-videoconference-casse-tete-pour-la-nouvelle-loi-covid>.

86 Plateforme Justice pour tous, Loi « Covid » : le recours généralisé à la procédure écrite et la vidéoconférence contraires à une administration de la justice humaine, efficace et respectueuse des droits fondamentaux, communiqué de presse, 26 novembre 2020 (<https://www.liguedh.be/loi-covid-le-recours-generalise-a-la-procedure-ecrite-et-la-videoconference-contraires-a-une-administration-de-la-justice-humaine-efficace-et-respectueuse-des-droits-fondamentaux/>).

87 L. Wauters, Coronavirus : le Conseil d'État recule la justice par visioconférence, Le Soir, 1^{er} décembre 2020 (<https://www.lesoir.be/340904/article/2020-12-01/coronavirus-le-conseil-detat-recule-la-justice-par-visioconference>).

88 IFDH, Avant-Projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires, Avis n° 3/2023 du 31 janvier 2023 (https://www.institutfederaldroits humains.be/sites/default/files/2023-02/IFDH%20-%20Avis%202023%203%20-%20Audiences%20par%20vid%C3%A9oconf%C3%A9rence_0.pdf); CSJ, Avis sur l'avant-projet de loi portant organisation des audiences par vidéoconférence dans le cadre des procédures judiciaires, 15 mars 2023 (<https://csj.be/admin/storage/hrj/23.03.15-avis-videoconference.pdf>); J.F. Funk et M. Messiaen, Les audiences par vidéoconférence en matière pénale : un progrès pour le droit au procès équitable ?, Chronique de la LDH, n° 200, septembre 2022, pp. 21 et suiv. (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2022/10/6-Les-audiences-par-videoconference.pdf>).

89 CEDH, Poitrimol c. France, 24 novembre 1993, § 35 ; CEDH, Zana c. Turquie, 25 novembre 1997, § 68.

90 C.C., arrêt n° 76/2018, 21 juin 2018.

91 Voir également CE, arrêts n° 254.655 et 254.656 du 3 octobre 2022.

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

Une réflexion approfondie est menée depuis maintenant deux législatures 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.

Si la présente législature n'a pas vu d'évolution notable dans le cadre de la réforme du Code d'instruction criminelle, il convient de rappeler que des options très critiquables envisagées sous la précédente législature sont toujours soutenues par certains acteurs politiques et judiciaires (suppression de l'institution du juge d'instruction, suppression de la constitution de partie civile, suppression de la Cour d'assises, etc.)⁹². Si des évolutions de la procédure pénale sont souhaitables, le prochain gouvernement devrait s'abstenir d'engager des modifications législatives telles que celles décrites sous la précédente législature ou, à défaut, celles-ci devraient être soumises à un débat parlementaire et sociétal approfondi.

La réforme du Code pénal entreprise par le gouvernement a, quant à elle, connu une série d'évolutions intéressantes. La plus notable est l'adoption d'un « code pénal sexuel »⁹³. Si cette dernière n'est pas exempte de critiques⁹⁴, elle comporte néanmoins une série d'évolutions intéressantes, en ce qu'elle découle d'une démarche positive visant à garantir une protection effective des droits des femmes et des droits de l'enfant, ce qui mérite d'être salué⁹⁵.

De même, la refonte globale entreprise par la Commission de réforme du droit pénal a pris une direction très intéressante, en ce qu'elle vise à moderniser le droit pénal et à le rendre plus clair et cohérent⁹⁶. De même, la volonté de ne pas placer l'emprisonnement au centre de la répression pénale est à soutenir⁹⁷.

Toutefois, si de nombreuses options sont positives (*ultimum remedium* de l'emprisonnement, diversification des peines, suppression de l'enfermement subsidiaire pour l'amende, etc.), le projet n'est pas exempt de critiques. Notons principalement les suivantes⁹⁸ :

- La peine de traitement sous privation de liberté : cette peine se distingue de l'internement en ce qu'elle a une durée déterminée (entre six mois et vingt ans). Elle peut viser tant des personnes souffrant d'un trouble mental ayant pour conséquence que leur responsabilité est atténuée que des personnes souffrant de divers troubles psychiques ou médicaux, notamment une toxicomanie grave. Si ce traitement imposé peut répondre à un besoin, il

92 Pour une analyse plus approfondie, voir LDH et SAD, Réforme du Code d'instruction criminelle - Commentaires de la LDH et du Syndicat des avocats pour la démocratie (SAD) sur l'avant-projet de réforme du Code d'instruction criminelle, mai 2018 (https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/Analyse_LDH-R%C3%A9forme_CICr_mai_2018.pdf).

93 Loi du 21 mars 2022 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, M.B. 30-03-2022.

94 Il existe d'autre part une série de points problématiques sur les questions de la définition du consentement, de l'âge de la majorité sexuelle, de l'aggravation des peines et de la définition des violences conjugales. Pour plus d'informations voir LDH, Projet de loi du 19 juillet 2021 modifiant le Code pénal – Droit pénal sexuel, Analyse de la Ligue des droits humains, octobre 2021 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2021/10/Analyse-LDH-Droit-penal-sexuel.pdf>).

95 Notamment au niveau du renforcement des droits des personnes exerçant la prostitution. Voir V. Van der Plancke, Révolution dans la prostitution : « Plus de droits pour plus de choix » in LDH, État des droits humains en Belgique – Rapport 2022, p. 41 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/01/EDH2022-Prostitution.pdf>).

96 J. Rozie et D. Vandermeersch (avec le concours de J. De Herdt, M. Debauche et M. Tayemans), Commission de réforme du droit pénal, Proposition d'avant-projet de Livre 1er du Code pénal, Les dossiers de la Revue de Droit pénal et de Criminologie, n° 24, La Charte, 2016.

97 Voir C. Guillain et D. Scalia, La réforme du Livre 1er du Code pénal belge, Larcier, 2018 ; J. Rozie, D. Vandermeersch, J. De Herdt, M. Debauche et M. Tayemans, « La proposition d'avant-projet de nouveau Livre 1er du Code pénal. Après 150 ans, une réforme bien nécessaire, J.T., 2017, pp. 129-135.

98 Sur le sujet voir Avis du Groupe de Recherche en matière Pénale et Criminelle de l'Université Saint-Louis Bruxelles (GREPEC) sur le projet de loi introduisant le Livre 1er du Code pénal et sur le projet de loi en vue d'insérer une mesure de sûreté pour la protection de la société, 27 juin 2023.

risque également d'entraîner plus facilement la privation de liberté (extension du filet carcéral). En outre, la question de faire du traitement « une peine » soulève des questions, en ce qu'il s'agit d'injonctions thérapeutiques imposées, ce qui pourrait s'avérer contraire tant à la loi sur les droits du patient⁹⁹ qu'à la déontologie médicale. Il serait préférable de développer avant tout l'offre de soins hors de la justice pénale et non pas de construire plus de places carcérales.

- La peine de suivi prolongé : cette peine consiste en l'obligation pour le ou la condamnée de respecter, après l'exécution de la peine privative de liberté principale, des conditions pendant une période déterminée. Elle vise principalement les auteur.es de certaines infractions terroristes et de faits de mœurs, ainsi que certain.es multirécidivistes. Pourtant, ce régime d'exception ne s'appuie pas sur des études scientifiques qui auraient démontré la dangerosité supérieure de ces catégories de condamnés. Il est pourtant indispensable de fonder cette peine de suivi prolongé sur des bases scientifiques.
- La mesure de sûreté : cette mesure vise certain.es auteur.es d'infractions considérées comme particulièrement graves, déjà condamnés.es à une peine principale d'au moins 5 ans d'emprisonnement ainsi qu'à une peine complémentaire de mise à la disposition du tribunal de l'application des peines, qui peut aller de 5 à 15 ans. Cela vise à permettre aux juges du fond d'ajouter à ces deux peines une mesure de sûreté, s'ils ou elles font face à des auteur.es présentant un trouble psychiatrique grave et un risque élevé de récidive. En clair, ces auteur.es d'infraction qui peuvent déjà faire l'objet d'une double peine, dont le total permet une détention de (très) longue durée, doivent pouvoir être ensuite maintenu.es à l'écart dans un établissement psychiatrique sécurisé pour une durée indéterminée. Il s'agit donc potentiellement d'une détention à vie, sans perspective de sortie ou de réintégration sociale. Cela relève d'un droit pénal prédictif dont la fonction n'est plus de répondre à un acte commis mais bien de prédire et de neutraliser des personnes, au nom d'un possible passage à l'acte, fondé sur la dangerosité, concept flou et flexible s'il en est¹⁰⁰.

Par ailleurs, dans le cadre de cette réforme en cours, le gouvernement a profité de l'occasion pour ajouter de nouvelles incriminations extrêmement problématiques : l'incrimination de l'apologie du terrorisme et celle d'atteinte méchante à l'autorité de l'État¹⁰¹. Comme le relève à juste titre l'IFDH, ces deux incriminations sont extrêmement inquiétantes et doivent impérativement être retirées, en ce qu'elles auront indéniablement un impact considérable sur l'exercice des libertés fondamentales¹⁰².

En conclusion, ces réformes devraient également être l'occasion de **poser les bases d'une politique de dépenalisation** de nombreux actes, la justice pénale ayant fait la preuve tant de son inefficacité que de ses effets contre-productifs, voire néfastes, dans un grand nombre de situations. À cet égard, la pénalisation de certains comportements devrait être remise en question à court terme (stupéfiants, droit au séjour, avortement, squat, port de la burqa, outrage et rébellion, crime de lèse-majesté, délit de presse, etc.) et les modes alternatifs de règlement des conflits devraient être investis beaucoup plus largement. En outre, il conviendrait **d'initier une réflexion sur le recours accru à l'outil pénal**, qui entraîne généralement plus de problèmes qu'il n'en résout.

99 Et en particulier son art. 8. Voir Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, M.B. 26-09-2002.

100 O. Nederlandt et Y. Cartuyvels, Carta academica : « Interner » des condamnés après leur double peine ? Une régression sécuritaire, Le Soir, 10 juin 2023 (<https://www.lesoir.be/518673/article/2023-06-10/carta-academica-interner-des-condamnes-apres-leur-double-peine-une-regression>).

101 Voir les art. 379, al. 2 et 546 du Code pénal en projet (Projet de loi du 24 juillet 2023 introduisant le Livre II du Code pénal, Ch. Rep., DOC 55-3518/001).

102 IFDH, Avis n° 12/2023 du 5 octobre 2023 (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/publications/projet-de-loi-introduisant-le-livre-ii-du-code-penal>).

Garantir un contrôle démocratique de la définition et du contrôle de la politique criminelle

Dans un État de droit, il appartient au législateur de déterminer quel comportement doit être considéré comme une infraction et, par conséquent, faire l'objet ou non d'une sanction. Pour assurer le respect de ces lois, le ministre de la Justice adopte ensuite des directives en matière de politique pénale qui donnent des directives prioritaires aux parquets quant à la politique de recherche et de poursuite de ces infractions qu'ils doivent appliquer. L'article 151 de la Constitution garantit ainsi le « droit du ministre compétent (...) de donner des directives de politique pénale contraignantes ».

Dans le cadre de la définition de cette politique, le Collège des procureurs généraux est chargé de fournir des conseils au ministre dans le but d'« élaborer une politique criminelle cohérente ». À cette fin, il « peut rendre des décisions exécutoires pour les procureurs généraux par les cours d'appel, le procureur fédéral et tous les membres de la poursuite sous la supervision et la direction des procureurs généraux ».¹⁰³

Le rôle du Collège semble a priori bien défini. Cependant, la réalité est que le rôle qu'il joue dans la définition de la politique criminelle et dans le débat public est de plus en plus important. En effet, plusieurs académiques¹⁰⁴ et ONG ont souligné le fait que « Si les textes juridiques stipulent que les directives en matière de politique criminelle sont émises par le ministre, après avoir obtenu l'avis du Collège des procureurs généraux, la politique criminelle est en fait établie par le Collège des procureurs généraux, sous couvert de l'exécutif. »¹⁰⁵ Et la récente pandémie semble avoir stimulé les inclinations du ministère public à traiter directement ces questions, en contournant le gouvernement et en adoptant une série de mesures particulièrement larges pour réprimer les violations du COVID-19¹⁰⁶.

Cela démontre non seulement l'importance disproportionnée que les parquets prennent dans la définition de la politique pénale applicable, mais aussi l'acuité d'établir un débat démocratique à ce sujet. Surtout dans un moment politique où les plans de réforme du Code d'instruction criminelle envisagent d'augmenter considérablement les prérogatives du parquet et que des questions quant à son indépendance relative demeurent.

Les questions qui se posent sont en effet nombreuses : multiplication des instruments de définition de la politique pénale (circulaires ministérielles, circulaires du Collège des procureurs généraux, circulaires de police, autorités locales...); incohérence de la politique pénale qui en résulte; inégalité du citoyen devant le droit pénal; déficit démocratique de la politique pénale; perte de confiance dans la justice...

Il est à noter que de nombreuses circulaires de politique pénale (circulaires du Collège des Procureurs généraux) ne sont pas publiées et que l'utilisation de ces instruments juridiques est problématique en ce qu'ils ne sont contrôlables par aucune juridiction, n'étant ni des actes législatifs, ni des actes administratifs, ni des actes judiciaires¹⁰⁷.

103 Voir <https://www.om-mp.be/fr/politique-gestion/college-procureurs-generaux>.

104 C. Guillain, « La politique criminelle : épée de Damoclès du système pénal ? » in Libertés, (l)égalité, humanité, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1117-1134; C. Guillain et M. Alié, « La légalité en procédure pénale : mutations contemporaines d'une exigence constitutionnelle » in La légalité : un principe de la démocratie belge en péril, Bruxelles, Éditions Larcier, 2019, pp. 101-139.

105 Ligue des droits humains et Syndicats des Avocats pour la Démocratie, Réforme du Code d'instruction criminelle, mai 2018, p. 10 (https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/06/Analyse_LDH-R%C3%A9forme_CICr_mai_2018.pdf).

106 Collège des procureurs généraux, COL n° 06/2020 du 25 mars 2020 et toutes les révisions subséquentes (<https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>) et D. Tatti, C. Guillain et A. Jonckheere, Répression des infractions en temps de COVID-19 : nul n'est censé ignorer la loi ?, L'Observatoire, mars 2021.

107 Conseil d'État, arrêt n° 223.623 du 28 mai 2013 : <http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/223000/600/223623.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=23879&Index=c%3a%5csoftware%5cdt-search%5cindex%5carrets%5ffr%5c&HitCount=2&hits=14+15+&02322420222110>

En conclusion, il est indispensable que **toutes les circulaires du Collège des procureurs généraux en matière de politique pénale soient publiées** ; qu'elles soient **approuvées par le ministre de la Justice**, qui devrait endosser la responsabilité politique de tels actes ; et, enfin, que **les options de politique criminelle du Collège soient présentées et débattues au Parlement** avant leur adoption.

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

Dans leurs recommandations faites à l'État belge, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT)¹⁰⁸, le Comité contre la torture de l'ONU (CAT) et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU¹⁰⁹ stipulaient notamment que « L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les mauvais traitements, y compris ceux fondés sur une quelconque forme de discrimination et en sanctionner les auteurs de manière appropriée »¹¹⁰. Malgré cela, il faut relever la persistance d'allégations de mauvais traitements par les forces de l'ordre¹¹¹, voire de condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme¹¹². On peut ajouter à cela les morts répétées de personnes entre les mains ou du fait des services de police, donnant lieu à une abondante presse et plusieurs affaires judiciaires en cours¹¹³.

108 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 suiv.

109 Human Rights Council, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, Geneva, 11 April 2016 (A/HRC/32/8), pt. 139.8 - 139.10.

110 Human Rights Council, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, Geneva, 2021 : pt. 6.105 ; Comité contre la torture, Observations finales : Belgique, 19 janvier 2009, CAT/C/BEL/CO/2, § 13.

111 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.

112 CEDH, Boutaffala c. Belgique, 28 juin 2022 ; CEDH (G.C.), Bouyid c. Belgique, 28 septembre 2015.

113 Voir entre autres les dossier suivants : l'affaire « Abouda » (in Le Soir, « Police: la mort en cellule de Sourour A., mère et collègue appréciée, indigne et interrogée », 15 janvier 2023, <https://www.lesoir.be/488943/article/2023-01-15/police-la-mort-en-cellule-de-sourour-mere-et-collegue-appreciee-indigne-et>); l'affaire « Touré » (in Le Soir, « Au sein d'un hôpital psychiatrique d'Uccle, la police abat un patient », 21 mars 2023, <https://www.lesoir.be/502531/article/2023-03-21/au-sein-dun-hopital-psychiatrique-duccle-la-police-abat-un-patient>); l'affaire « Domenico D. » (in La Libre, « Conducteur de quad abattu à Oupeye: Domenico a été inhumé, l'enquête se poursuit », 25 août 2023 <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2023/08/25/conducteur-de-quad-abattu-a-oupeye-domenico-a-ete-inhume-lenquete-se-poursuit-2AX2OEJH5JBLZLKCNTTAUKJOW4/>); l'affaire « Haddaji » (in DHnet.be, « Imad abattu par la police à Seneffe : trois mois après les faits, le mystère reste entier », 23 juin 2023, <https://www.dhnet.be/regions/centre/2023/06/23/imad-abattu-par-la-police-a-seneffe-trois-mois-apres-les-faits-le-mystere-reste-entier-Q73WHDD23BEPXOUWYZZX2PXBI/>); l'affaire « Bangoura » (in Le Soir, « Mort de Lamine Bangoura : pas de renvoi en correctionnelle pour les 8 policiers », 16 mars 2021, <https://www.lesoir.be/361228/article/2021-03-16/mort-de-lamine-bangoura-pas-de-renvoi-en-correctionnelle-pour-les-8-policiers>); l'affaire « Barrie » (in Le Soir, « Décès d'un jeune homme après son passage au commissariat de Saint-Josse : ce que l'on sait », 11 janvier 2021, <https://www.lesoir.be/348260/article/2021-01-11/deces-dun-jeune-homme-apres-son-passage-au-commissariat-de-saint-josse-ce-que>); l'affaire « Charrot » (in Le Soir, « Affaire Adil : une plainte pénale déposée contre le parquet de Bruxelles », 16 décembre 2020, <https://www.lesoir.be/343985/article/2020-12-16/affaire-adil-une-plainte-penale-deposee-contre-le-parquet-de-bruxelles>); l'affaire « Chovanec » (in Le Vif, « Chovanec : l'enquête sous enquête », 10 septembre 2020, <https://www.levif.be/belgique/chovanec-lenquete-sous-lenquete-ligne-du-temps/>); l'affaire « Abbedou » (in Le Soir, « Décès d'Ilyes Abbedou : chronologie d'une détention qui pose bien des questions », 25 janvier 2021, <https://www.lesoir.be/351150/article/2021-01-25/deces-dilyes-abbadou-chronologie-dune-detention-qui-pose-bien-des-questions>); l'affaire « Kadri » (in RTBF, « Anvers : la mort d'Akram à la suite d'une intervention policière suscite l'indignation sur les réseaux sociaux », 20 juillet 2020, <https://www.rtbf.be/article/anvers-la-mort-d-akram-a-la-suite-d-une-intervention-policier-suscite-l-indignation-sur-les-reseaux-sociaux-10545966>); l'affaire « Bouda » (in Sud Info, « Mehdi, 17 ans, tué par un combi de police : sa famille pense demander des devoirs d'enquête complémentaires, 'on se battra pour se faire entendre' », 8 octobre 2020, <https://www.sudinfo.be/id262522/article/2020-10-08/mehdi-17-ans-tue-par-un-combi-de-police-sa-famille-pense-demander-des-devoirs>); l'affaire « El Bakkali – Toumi » (in Le Soir, Affaire Ouassim et Sabrina : trois policiers renvoyés devant le tribunal de police, 12 octobre 2022, <https://www.rtbf.be/article/affaire-ouassim-et-sabrina-trois-policiers-renvoies-devant-le-tribunal-de-police-11084570>); etc.

L'un des facteurs risquant de mener à l'impunité en la matière résulte d'un accès difficile à la justice pour les victimes de recours illégitime à la force par la police¹¹⁴. Dans un rapport sur la violence policière publié en 2019, le Comité P constate que des évaluations négatives et des sanctions disciplinaires sont très rarement notifiées aux policiers concernés parce que leur hiérarchie privilégie la « paix sociale » au sein du corps de police, ce qui « peut entraîner la persistance, voire le renforcement de comportements et d'attitudes inadéquats » et « le sentiment d'impunité, voire de légitimité » du policier concerné¹¹⁵.

Pour lutter contre ce phénomène, plusieurs facteurs devraient être envisagés par les autorités belges, notamment :

- 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 privée¹¹⁶ vise à permettre l'identification des policiers en toutes circonstances, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹⁷. Toutefois, ce texte de loi n'est jamais rentré en vigueur, faute d'arrêtés 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 arrêtés 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 police¹¹⁸. Hormis certains cas exceptionnels et limités, des citoyen-nes 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. Ce droit devrait être réaffirmé sans ambiguïté par les autorités politiques et policières.
- Faire respecter le Protocole d'Istanbul : face aux allégations crédibles et récurrentes de violences policières en Belgique, force est de constater la persistance d'obstacles rencontrés par les victimes pour porter plainte, mener à bien une procédure judiciaire et/ou obtenir réparation. Outre la longueur et le coût des procédures, parmi d'autres facteurs, il y a la difficulté de prouver les faits de violence. Or, en matière de preuves, le certificat médical est un élément essentiel qui fait pourtant souvent défaut. En pratique, beaucoup de plaintes ne sont pas actées sans certificat et la charge de la preuve médicale repose effectivement entièrement sur

114 C'est ce qu'attestent les constats du Comité permanent de contrôle des services de police (Rapport de l'ECRI sur la Belgique (quatrième cycle de monitoring), 26 mai 2009, p. 46, n° 170), du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Human Rights Committee, Draft concluding observations of the Human Rights Committee, Belgium, 16 November 2010, CCPR/C/BEL/CO/5, para. 15), du Comité contre la torture des Nations Unies (Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, CAT/C/BEL/CO/4, 25 août 2021, § 8; Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture: Belgium, 3 January 2014, § 13 (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)) et du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Belgium, A/HRC/WG.6/38/L.5, 7 mai 2021, pt. 6.105).

115 Comité P, Violences policières – Enquête de contrôle, 2019, p. 37 (<https://comitep.be/document/onderzoekrapporten/2019-02-07%20violences%20polici%C3%A8res.pdf>).

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

117 CEDH, Hristovi c. Bulgarie, 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.

118 CJUE, Buivids c. Lettonie, 14 février 2019, C-345/17 ; CEDH, Bild GmbH et Co. KG c. Allemagne, 31 octobre 2023 ; CEDH Toranzo Gomez c. Espagne, 20 novembre 2018 ; Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 24 octobre 2019, A&M, 2021/1, p. 124, et la note de S. Carneroli, p. 135 (sur ce jugement voir également LDH, Procès « DON'T SHOOT » : La justice confirme le droit de diffuser des images non floutées de la police, communiqué du 9 novembre 2019) ; Tribunal de police du Brabant Wallon, Division Wavre, Jugement 2018/233 du 12 novembre 2018, n° de rôle 18A14 ; D. Voorhoof, « Geen verbod op filmen van politieagenten », De Juristenkrant, n° 380, 19 décembre 2018. Voir également Police Watch, Droit de filmer la police : de l'utilité d'avoir recours à la bonne focale – Observations sur l'avis d'initiative adopté par l'Organe de contrôle de l'information policière du 22 novembre 2021 ([https://policewatch.be/files/Droit%20de%20filmer%20la%20police%20\(r%C3%A9action%20avis%20COC%20-%20version%20longue\).pdf](https://policewatch.be/files/Droit%20de%20filmer%20la%20police%20(r%C3%A9action%20avis%20COC%20-%20version%20longue).pdf)).

la victime¹¹⁹. Une expertise médicale rapide et indépendante devrait être menée à l'initiative des autorités suite à chaque allégation de mauvais traitement par la police (comme c'est le cas dans les centres spécialisés pour les victimes de violences sexuelles), conformément au Protocole d'Istanbul¹²⁰. À cet égard, citons l'initiative prise par le parquet de Bruxelles de mettre en place une « procédure Istanbul », impliquant un examen médical immédiat en cas d'allégations ou de constats de violences policières pour les personnes amenées au parquet. Cette mesure devrait, après évaluation, être étendue à tous les parquets du pays.

- Garantir l'indépendance du Service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), conformément aux recommandations internationales¹²¹.
- Mise à l'instruction automatique en cas de décès impliquant des membres des forces de l'ordre : la CEDH a établi une série d'obligations procédurales en cas de violation de l'article 2 de la CEDH impliquant des membres de la police. Cela exige, selon la Cour, une enquête immédiate et diligente, indépendante et impartiale, approfondie et complète, suffisamment ouverte pour permettre l'accès aux proches et le contrôle du public¹²². En Belgique, cette enquête est la mieux incarnée par le juge d'instruction.

Il est impératif que l'État fédéral prenne cette problématique à bras le corps et **garantisse une lutte efficace contre l'impunité policière**.

Lutter contre le phénomène du racisme au sein des services de police

Indéniable depuis la condamnation de la Belgique dans l'affaire Turan Cakir¹²³, un problème de racisme persistant est à déplorer au sein de certaines sections de la police. Dans une enquête concernant la police d'Anvers, le Comité P confirme cette réalité¹²⁴. En 2018, des témoignages de violences policières, notamment à caractère raciste ou discriminatoire, à l'encontre de migrants de transit ont été recueillis par l'ONG Médecins du Monde¹²⁵. MYRIA (le Centre fédéral migration) a étayé ces constats en 2019¹²⁶. En outre, la presse révèle périodiquement des propos ou comportements racistes de la part de policiers¹²⁷.

119 Voir Police Watch, Violences policières et charge de la preuve : le rôle du certificat médical, décembre 2020 (https://policewatch.be/files/Version_longue_Analyse_LDH_Le_role_du_certificat_medical_decembre_2020.pdf). Voir également LDH, Avis de la Ligue des droits humains relatif à la Proposition de résolution du 29 mars 2023 visant à garantir et améliorer l'application du droit à l'assistance médicale dans le cadre des privations de liberté dans les lieux de détention de la police (DOC 55 3267/001), Juin 2023 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/06/Avis-Proposition-de-resolution-3267.pdf>).

120 Protocole d'Istanbul, Manuel pour Enquêter Efficacement sur la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants, Comité des DH, NU, 1999.

121 Voir supra. Sur le sujet, voir S. Simon et M. Lambert, Violences policières : Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants, Rapport Police Watch, avril 2022 (accessible ici : https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf).

122 CEDH (G.C.), Armani Da Silva c. Royaume-Uni, 30 mars 2016 ; CEDH (G.C.), Ramsahai et autres c. Pays-Bas, 15 mai 2007 ; CEDH, Giuliani et Gaggio c. Italie, 24 mars 2011.

123 CEDH, Turan Cakir c. Belgique, 10 mars 2009. Voir §§ 77 et suiv.

124 Comité P, Rapport annuel 2015, p. 44. Le Comité P évoque notamment certains policiers parlant de « singes basanés » ou de « macaques » à l'égard de leurs collègues policiers, qui retrouvent parfois de l'urine dans leur bouteille d'eau. Ces policiers issus de minorités ethniques sont confrontés à des collègues qui refusent de leur serrer la main, ou qui prennent congé pour ne pas devoir patrouiller avec eux. En outre, des remarques et insultes racistes sont fréquemment exprimées à des citoyens d'origine étrangère. Selon le Comité P, les policiers d'origine étrangère ont le sentiment d'être considérés avec méfiance et sont contraints de confirmer constamment leur loyauté à leurs collègues qui les « testent » en les confrontant à des « missions non intègres » pour voir « qui va moucharder ? ». Le Comité P note encore qu'à Anvers, ces comportements racistes ne font « pratiquement pas l'objet de réaction ou d'intervention de la part des dirigeants directs », avec la conséquence que « les atteintes ne sont quasiment plus rapportées ». Selon ce dernier « l'importante pression de groupe interne décrite et le 'code du silence' concernant les atteintes sont le résultat d'une culture policière ».

125 Médecins du Monde, Violences policières envers les migrants et les réfugiés en transit en Belgique. Une enquête quantitative et qualitative, octobre 2018, <https://medecinsdumonde.be/system/files/publications/downloads/MdM%20rapport%20Geweldmigratie%20FR%20HD.pdf>.

126 MYRIA, Police et migrants de transit - Respecter la dignité et enquêter sérieusement sur les violences, septembre 2019, pp. 4-5, in <https://www.myria.be/fr/publications/note-police-et-migrants-en-transit>.

127 A. Sente, « Affaire Adil » : le principal policier mis en cause lourdement accusé de racisme en interne, Le Soir, 17 mai 2023 (<https://www.lesoir.be/513799/article/2023-05-17/affaire-adil-le-principal-policier-mis-en-cause>).

Par ailleurs, différents rapports ont mis en évidence certains phénomènes de profilage racial au sein des forces de police. En 2016, la LDH a publié un rapport concernant la persistance de pratiques de profilage ethnique par des membres des forces de police¹²⁸, tout comme Amnesty International en 2018¹²⁹.

Dès lors, l'État 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 **investir dans la formation policière et rendre les mécanismes de recours plus effectifs**, conformément aux recommandations internationales précitées.

Suppression des infractions d'outrage et de rébellion du Code pénal

L'infraction de rébellion requiert, aux termes de l'art. 269 du Code pénal, une attaque ou une résistance avec violences ou menaces à l'encontre de certains dépositaires de l'autorité publique agissant dans l'exercice de leurs fonctions. De même, l'infraction d'outrage requiert, aux termes des art. 275 et 276 du Code pénal, des « paroles, faits, gestes ou menaces, dirigé[s], dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, contre un officier ministériel, un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique (...) ».

Force est de constater que les comportements incriminés par ces articles sont déjà visés par d'autres dispositions pénales (menaces, coups et blessures, atteintes à l'honneur, etc.). Ces dispositions n'apportent donc aucune plus-value dans le cadre d'une répression de tels comportements.

On constate également que ces incriminations sont fortement mobilisées par les membres des forces de l'ordre, amenant certains auteurs à parler de « stratégie d'intimidation d'une partie civile policière »¹³⁰. Différentes sources, en ce compris le Comité P, établissent en effet un lien entre la rédaction de procès-verbaux du chef de rébellion et les violences policières¹³¹. Cette « instrumentalisation » des poursuites pour rébellion interpelle au regard de la diminution de 62 % du classement sans suite, en dix ans, de cette catégorie d'infractions¹³².

Dès lors, il conviendrait de **supprimer ces infractions particulières du Code pénal** et de ne pas développer un droit d'exception pour certaines catégories de fonctionnaires, quels qu'ils soient.

[ourdemment-accuse-de-racisme-en](https://www.mediapart.fr/journal/international/080723/en-belgique-aussi-des-citoyens-denoncent-sans-relache-les-violences-policieres)); C. Vallet, En Belgique aussi, des citoyens dénoncent sans relâche les violences policières, Mediapart, 8 juillet 2023 (<https://www.mediapart.fr/journal/international/080723/en-belgique-aussi-des-citoyens-denoncent-sans-relache-les-violences-policieres>); N. Bensalem, Molenbeek: qui est ce policier raciste, star du web?, 5 janvier 2018 (<https://www.lalibre.be/belgique/2018/01/05/molenbeek-qui-est-ce-policier-raciste-star-du-web-R34H2VHTO5CNJLAN6PYGUZG6H4/>); etc.

128 LDH, « Contrôler et punir ? Étude 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).

129 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). Voir également 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>).

130 M. Beys et C. Guillain, Pas de rébellion sans violences ou menaces, Pas de procès équitable sans publicité des débats, J.T., 2014, pp. 550-551. Voir également I. El Otmani, Violences policières : des PV de rébellion pour faire taire les victimes ?, in LDH, État des droits humains en Belgique – Rapport 2022, janvier 2023, p. 31 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/01/EDH2022-violencespolicieres.pdf>).

131 Comité P, Sélection de plaintes commentées par le Comité Permanent P, Bruxelles, 2007, p. 15 ; Comité P, Violences policières, enquête de contrôle, 2019, § 161, p. 41 ; UNIA, Rapport d'évaluation des lois antidiscrimination, 2016, p. 47 ; DGDE, Pour un apaisement des relations entre les jeunes et la brigade UNEUS de la Commune de Saint-Gilles, février 2018, p. 4.

132 Question n° 677 de P. Goffin du 24 août 2021, Q.R., Ch., 2020-2021, n° 55-065, pp. 410-411.

Respect du principe de proportionnalité dans le cadre du recours à certaines techniques policières et moratoires sur les plus dangereuses d'entre elles

Au cours des dernières années, plusieurs décès sont intervenus suite au recours à des techniques policières controversées : dans le cadre de courses-poursuites d'une part¹³³, dans le cadre du recours au décubitus ventral d'autre part¹³⁴.

Dans le premier cas, plusieurs décès ont été consécutifs à des incidents routiers, la plupart du temps pour des infractions bénignes¹³⁵. La multiplication de ces courses-poursuites élude un principe fondamental, le principe de proportionnalité, qui implique que le recours à la force doit être absolument nécessaire. Cela signifie que, s'il existe un risque de porter atteinte à la vie de la personne poursuivie, la police doit effectuer une balance d'intérêt : un équilibre doit exister entre le but et les moyens employés dans la poursuite de celui-ci. La CEDH considère que le but légitime d'effectuer une arrestation régulière ne peut justifier de mettre en danger des vies humaines qu'en cas de nécessité absolue¹³⁶. Donc, en principe, il ne peut y avoir pareille nécessité lorsque l'on sait que la personne qui doit être arrêtée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique de quiconque et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent, même s'il peut en résulter une impossibilité d'arrêter le fugitif.

En outre, si les services de police disposent de lignes de conduite dans le cadre de la poursuite et de l'interception de véhicules, il existe encore une série de recommandations du Comité P qui ne sont pas mises en œuvre¹³⁷. Par conséquent, lorsqu'il n'y a pas de danger direct pour autrui, et a fortiori lorsque le véhicule est identifié ou identifiable, **les courses-poursuites devraient être strictement encadrées, voire interdites**. Le fait de fuir la police ne peut en effet pas être une raison suffisante pour prendre le risque de porter atteinte au droit à la vie des individus.

Dans le deuxième cas, plusieurs décès sont survenus après avoir eu recours à une technique très courante : le plaquage au sol d'une personne interpellée et le positionnement en position ventrale (aussi appelé décubitus ventral), en compressant la cage thoracique. Cette technique de maîtrise des individus est de ce fait très controversée, en ce qu'elle présente des risques élevés d'asphyxie et que plusieurs décès en ont résulté¹³⁸.

Or, si cette technique n'est pas autorisée par la loi en Belgique, elle n'est pas non plus proscrite. Au vu du caractère éminemment risqué et nuisible de cette technique d'immobilisation, il conviendrait de prévoir qu'une **interdiction juridique explicite** soit ajoutée dans notre droit.

133 Voir LDH, Courses-poursuites par les forces de police : un débat sur leur légitimité s'impose, 20 septembre 2022 (<https://www.liguedh.be/courses-poursuites-par-les-forces-de-police-un-debat-sur-leur-legitimite-simpose/>).

134 Voir LDH, Minneapolis, Paris, Anvers et maintenant Charleroi : pour l'interdiction du décubitus ventral, 21 août 2020 (<https://www.liguedh.be/pour-linterdiction-du-decubitus-ventral/>).

135 Voir les dossiers « Charrot » et « El Bakkali – Toumi » précités. Pour ce dernier voir A. Sente (en collaboration avec Retrace), « Affaire Sabrina et Ouassim : une course-poursuite policière mortelle sous la loupe », Le Soir, 4 novembre 2023 (<https://www.lesoir.be/547402/article/2023-11-04/affaire-sabrina-et-ouassim-une-course-poursuite-policiere-mortelle-sous-la-loupe>).

136 CEDH, Toubache c. France, 7 juin 2018 ; CEDH, Kakoulli c. Turquie, 22 novembre 2005 ; CEDH (G.C.), Natchova et autres c. Bulgarie, 6 juillet 2005 ; CEDH, Makaratzis c. Grèce, 20 décembre 2004. Voir également CEDH, Giuliani et Gaggio c. Italie, 24 mars 2011.

137 Comité P, Techniques d'interception de véhicules - Enquête de contrôle, <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/Rapport%20d%E2%80%99enqu%C3%AAte%20sur%20les%20techniques%20d'interception%20de%20v%C3%A9hicules.pdf>.

138 Voir les dossiers « Bangoura », « Chovannec » et « Kadri » précités. Voir également CEDH, Tekin et Arslan c. Belgique, 5 septembre 2017.

Mettre fin au recours à la transaction pénale immédiate

La transaction pénale, en tant que mode d'extinction de l'action publique via le paiement d'une somme d'argent¹³⁹, 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. Elle n'est toutefois pas exempte de critiques lorsqu'elle s'applique à certains types de contentieux (contentieux financiers en particulier)¹⁴⁰.

Suite à la crise sanitaire du coronavirus, le Collège des procureurs généraux a pérennisé, via une circulaire, une pratique développée pendant cette crise, à savoir le recours à la transaction pénale immédiate¹⁴¹. Cette circulaire organise une procédure extrajudiciaire en permettant aux forces de police de proposer à un.e suspect.e de s'acquitter d'un paiement immédiat, moyennant un terminal bancaire, le scan d'un QR code ou encore au moyen d'un virement bancaire à effectuer endéans les 15 jours du constat. Ce système déroge au droit commun, adopté dans le cadre d'une crise sanitaire, a ensuite été étendu à une série de délits considérés comme mineurs¹⁴² : détention de stupéfiants pour usage personnel, vol simple, détention et port d'armes prohibées (à l'exclusion des armes à feu).

Or, cette procédure de transaction immédiate est éminemment critiquable. Outre une légalité contestable¹⁴³, ce mécanisme octroie des prérogatives démesurées aux services de police sans contrôle judiciaire corrélatif. Sous prétexte de s'appliquer à des délits mineurs, ce procédé remet en cause les droits de la défense et le droit au procès équitable et, en outre, est profondément inégalitaire¹⁴⁴.

De ce fait, **le recours à ce mécanisme doit être abandonné** ou, à défaut, évalué à l'aune de ces critiques. En toutes hypothèses, un contrôle juridictionnel doit être mis en place sur ce mécanisme¹⁴⁵.

139 Art. 216bis du Code d'instruction criminelle.

140 Voir LDH, La transaction pénale : le scandale (presque) oublié derrière le Kazakhgate, communiqué (<https://www.liguedh.be/la-transaction-penale-le-scandale-presque-oublie-derriere-le-kazakhgate/>).

141 Circulaire COL 06/2020 contenant les directives relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

142 COL 09/2021, Élargissement de la procédure de transaction pénale.

143 IFDH, Évaluation du mécanisme de la transaction pénale (art. 216bis du code d'instruction criminelle), Avis n° 12/2022 du 6 octobre 2022 (<https://institutfederaldroitshumains.be/fr/publications/evaluation-de-la-transaction-penale>).

144 E. Debouverie, D. Tatti et N. Vandeveld, La transaction pénale immédiate : enjeux et dangers d'une procédure extrajudiciaire, La Tribune, n° 221 (<https://latribune.avocats.be/fr/la-transaction-penale-immEDIATE-enjeux-et-dangers-d-une-procedure-extrajudiciaire>).

145 IFDH, op. cit., p. 8.

Abrogation de 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 psychotropes¹⁴⁶ a « célébré » 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 carcéral¹⁴⁷.

L'esprit de la loi n'a jamais été modifié, il demeure répressif à l'égard des consommateur·rices alors que l'usage de drogues est un enjeu de santé publique avant tout. Près de cent ans de criminalisation des usager·ères 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 consommateur·rices, 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 prime¹⁴⁸.

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

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

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

148 Voir C. Guillain, Stupéfiants, Répertoire pratique du droit belge, Larcier, 2023.



Adopter une solution structurelle à la question de la surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale est endémique en Belgique, cela depuis de nombreuses années, et les conditions de détention qui en résultent entraînent des traitements inhumains ou dégradants. C'est d'autant plus paradoxal que, selon l'aveu du Ministre de la Justice lui-même, les chiffres de la criminalité n'ont jamais été aussi bas¹⁴⁹. Comme le souligne pertinemment le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), « l'emprisonnement n'est pas une fatalité mais un choix »¹⁵⁰.

Du fait de cette situation, l'État belge subit de nombreuses condamnations pour violation de l'article 3 de la CEDH¹⁵¹.

L'État belge doit impérativement se conformer au prescrit des instances internationales en la matière, notamment du CPT¹⁵² et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁵³, 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. »¹⁵⁴ Le CPT, quant à lui, souligne qu'« Il est néanmoins important que la priorité continue d'être donnée à la réduction de la population carcérale et à sa maîtrise dans des proportions raisonnables (...). Pour cela, il convient également de veiller à ce que l'attention ne soit pas portée de manière démesurée à l'augmentation de la capacité totale du parc pénitentiaire. »¹⁵⁵ En 2021, il a rajouté que « la construction de nouvelles prisons ou l'augmentation de la capacité des prisons ne constituent pas une solution durable au problème de la surpopulation »¹⁵⁶. De même, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé aux autorités belges de « concentrer leurs efforts sur une réduction durable du nombre de détenus et non pas sur l'augmentation de la capacité carcérale (...) »¹⁵⁷.

L'expansion carcérale est un leurre : l'évolution de la population carcérale dépend en réalité des politiques pénales mises en œuvre.

149 V. Van Quickenborne, Discours d'introduction aux tables rondes sur la surpopulation carcérale, 10 juin 2022 (https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/DiscoursMinistreTableRonde_100622.pdf).

150 CCSP, Rapport annuel 2022, p. 15 (https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2019/08/CCSP-Rapport-Annuel_2022_FR_DEF.pdf).

151 CEDH, arrêt Pîrjoleanu c. Belgique, 16 mars 2021 ; 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.

152 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.

153 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.

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

155 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, § 38.

156 Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, § 11.

157 Comité des Ministres, Décision CM/Del/Dec(2023)1475/H46-9 - Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme - Groupe Vasilescu c. Belgique, 21 septembre 2023, pt. 4.

À 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. À rebours des politiques carcérales qui se succèdent depuis des décennies, il conviendrait de **mettre en place une politique de désincarcération globale et de favoriser d'autres modes de gestion de la délinquance**.

Cela passe notamment par le développement de processus de justice réparatrice. Cela peut également passer par le recours à des systèmes de peines alternatives. Sans toutefois perdre de vue que, à ce jour, les peines alternatives n'ont eu d'alternatives que le nom, car elles se sont ajoutées aux autres mesures et peines, plutôt que de s'y substituer, provoquant une extension du filet carcéral¹⁵⁸.

En outre, les politiques carcérales doivent impérativement **inclure des objectifs de réinsertion** des détenu-es, la Belgique se caractérisant par la quasi-inexistence de politique de réinsertion¹⁵⁹.

Enfin, si de nouveaux établissements devaient tout de même être construits, il est impératif de se soumettre aux Règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe¹⁶⁰ préconisant la construction d'établissements de petite taille et à caractère communautaire, accessibles pour les familles, les avocat.es et le personnel pénitentiaire (contrairement à l'établissement pénitentiaire de Haren, par exemple). Par ailleurs, l'État fédéral devrait mettre fin au recours aux partenariats public-privé (PPP) dans le cadre de la construction de nouveaux établissements, en raison du coût exorbitant de ce type de structures¹⁶¹.

Réformer d'urgence la loi relative au statut juridique externe des condamnés visant à l'exécution systématique des courtes peines en prison

La loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des condamnés¹⁶² organise l'exécution des peines privatives de liberté. Elle n'était en vigueur que pour ce qui concernait l'exécution des peines dont la partie à exécuter était supérieure à 3 ans. Depuis septembre 2022 elle est entrée en vigueur pour les peines de 2 ans à 3 ans et depuis septembre 2023 pour les peines de 6 mois à 3 ans.

L'objectif de celle-ci est de permettre l'exécution en prison des courtes peines. En effet, avant cette entrée en vigueur, la plupart de ces peines n'étaient pas exécutées en prison, mais via d'autres modes d'exécution de la peine (surveillance électronique, etc.). Ce qui avait pour effet que s'est développé dans l'imaginaire collectif et politique une « croyance »¹⁶³ que les courtes peines n'étaient pas exécutées, ce qui est absolument faux.

Mais ce revirement n'est pas sans conséquence, en ce que les craintes quant à l'aggravation de la surpopulation carcérale sont très sérieuses, et dénoncées depuis longtemps¹⁶⁴. Alors que la

158 A. Burghelle-Vernet constate que « l'augmentation de la libération sous conditions comme alternative à la détention préventive n'a pas permis d'endiguer la population en détention préventive. Il ressort donc des chiffres présentés qu'un usage accru d'alternatives à la détention préventive n'entraîne pas nécessairement un usage modéré du recours à celle-ci. » (A. Burghelle-Vernet, Exécution des peines - Table ronde consacrée au rôle des maisons de Justice et autres services extérieurs, La Tribune, n° 232, <https://latribune.avocats.be/fr/execution-des-peines-table-ronde-consacree-au-role-des-maisons-de-justice-et-autres-services>).

159 En 2017, seules 4 % des personnes détenues étaient inscrites en formation professionnelle (JNP, La loi de principes : quand la théorie juridique rencontre les réalités carcérales, 2022, p. 23, <https://jnpndg.files.wordpress.com/2022/10/note-constats-jnp-2022.pdf>).

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

161 Cour des comptes, Nouvelles prisons en partenariat public-privé Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2023.

162 M.B. 15-06-2006.

163 Pour reprendre les termes de M.A. Beernaert, J.F. Funck et O. Nederlandt in « L'entrée en vigueur du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins : enjeux et pistes d'action pour éviter l'aggravation de la surpopulation carcérale », Journal des Tribunaux, 2022, n° 6906, pp. 461 à 472.

164 Voir notamment A. Hovine, "Nos prisons sont déjà une usine à récidence" : les directeurs demandent le report

surpopulation est endémique dans les établissements pénitentiaires, l'entrée en vigueur de cette loi aggrave la situation carcérale, en ce qu'elle impose maintenant un passage obligé par la case prison avant de pouvoir demander une mesure d'exécution de la peine (surveillance électronique, détention limitée, libération conditionnelle, etc.). Le processus va nécessairement accentuer un problème que les autorités ont déjà beaucoup de mal à juguler. En outre, l'exécution de petites peines est particulièrement contre-productive, en ce que les courts séjours en prison ont un impact démesuré sur le logement, le travail, les relations familiales du condamné, cela pour des délits parfois mineurs.

Par conséquent, il est impératif de **réformer d'urgence cette loi**, en favorisant les mesures alternatives à la détention, sous peine de voir la problématique de la surpopulation devenir encore plus catastrophique.

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 préventive¹⁶⁵ n'est ni respectée, ni correctement appliquée. Ce qui aboutit à un résultat inquiétant : 35 à 40 % des détenu·es au sein des établissements pénitentiaires belges sont en réalité des détenu·es en préventive¹⁶⁶. 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 uniquement, à l'exclusion des infractions contre les biens ; augmentation du taux de la peine permettant d'avoir recours à la détention préventive ; etc.) ou en **instaurant des quotas de capacité maximum**, impliquant que lorsque le quota fixé est atteint une personne doit être libérée pour pouvoir en incarcérer une autre.

Renforcer la reconnaissance par le pouvoir fédéral des missions d'aide aux détenu·es et aux justiciables déferées 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·es et le risque de récidive n'est plus à établir¹⁶⁷, on constate que l'enseignement et la formation des détenu·es 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·es et aux justiciables déferées aux entités fédérées et la mise en œuvre du plan de détention sont, à cet égard, indispensables. Et ce, notamment, à travers une redistribution plus équitable des moyens et par l'actualisation des protocoles de collaboration obsolètes.

En effet, la précarité institutionnelle dans laquelle évolue un grand nombre des services exerçant en milieu carcéral fragilise ces structures et leur permet difficilement d'atteindre les objectifs vis-à-vis des publics concernés. Par ailleurs, dans un contexte de sous-effectif parmi le personnel pénitentiaire, leurs activités et les suivis psycho-sociaux individuels sont régulièrement suspendus, faute d'agent·es en nombre suffisant.

de la deuxième phase de l'exécution des courtes peines, La Libre, 20 avril 2023 (<https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2023/04/20/nos-prisons-sont-deja-une-usine-a-recidive-les-directeurs-demandent-le-report-de-la-deuxieme-phase-de-lexecution-des-courtes-peines-NDUULQJRLVE2DGVGVTYA0BN3C4/>).

165 M.B. 14-08-1990.

166 Selon les chiffres de 2021, 38,4% des détenu·es belges étaient en détention préventive (M. Aebi, E. Cocco, L. Molnar et M. Tiago (2022), Prisons and Prisoners in Europe 2021: Key Findings of the SPACE I report, Series UNILCRIM 2022/3, Council of Europe & University of Lausanne. Strasbourg & Lausanne).

167 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/groupe_du_vendredi_nos_prisons_rapport_FR.pdf).

La surpopulation en milieu carcéral a également des impacts tels que des difficultés de mouvement dans les établissements, le manque de locaux pour les différents services ou encore quant à l'accès à du matériel informatique¹⁶⁸.

Le CPT, quant à lui, a appelé « les autorités belges à intensifier très fortement leurs efforts pour développer les programmes d'activités tant pour les détenu·es condamné·es que pour les prévenu·es, notamment en ce qui concerne le travail, les activités éducatives et professionnelles ». ¹⁶⁹

Dès lors, **une offre minimale et la présence obligatoire d'activités de formation, d'éducation et d'orientation professionnelle doivent être mises en place dans chaque** établissement pénitentiaire. Cela passe aussi par un financement adéquat des services externes. Il convient d'insister sur la nécessité de toujours laisser un accès aux locaux pour ces services, notamment dans un objectif de respect du secret professionnel, en garantissant juridiquement cet accès via une base légale. Par ailleurs, le personnel carcéral étant régulièrement en grève, il est indispensable de mettre en œuvre une priorisation de l'entrée des services, au moins dans certaines situations, comme celle des visites avec des enfants (conformément aux recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹⁷⁰).

De plus, 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.

Enfin, les pouvoirs publics devraient urgemment s'intéresser aux problèmes et enjeux liés à la sortie de prison : déroulement concret de la sortie de prison, difficultés immédiates, structures d'aide et d'accueil, etc. Sans oublier la problématique de l'extrait de casier judiciaire, constituant un important frein à l'insertion par le travail¹⁷¹. La situation actuelle se caractérise par le désintérêt total des autorités quant à cette question, pourtant centrale tant dans un objectif de réinsertion que de lutte contre la récidive.

Garantir l'effectivité du droit de plainte des détenu.es

Le titre VIII de loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenu·es¹⁷² qui organise le droit de plainte des détenu·es et les réclamations contre le placement ou le transfèrement, est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2020. Il s'agit d'une avancée importante afin de faire respecter les droits de détenu·es en prison¹⁷³.

Toutefois, le droit de plainte a aussi révélé ses limites : les Commissions des plaintes se sont ainsi déclarées incompétentes pour connaître des décisions en matière de permissions de sortie ou de congés pénitentiaires¹⁷⁴ ou des décisions interdisant l'accès de la prison à certain·es visiteur·euses¹⁷⁵. Par ailleurs, si les Commissions des plaintes ont le pouvoir de réformer ou

168 Voir la Directive de la DG EPI du 18/11/2022 concernant l'utilisation du matériel et de l'infrastructure ICT par des collaborateurs des entités fédérées au sein de la prison.

169 Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, § 22.

170 Recommandation CM/Rec(2018)5 du Comité des Ministres aux États membres concernant les enfants de détenus (2019).

171 Sur le sujet voir J. Pieret et V. De Greef (dir.), *Le casier judiciaire – Approches critiques et perspectives comparées*, Larcier – Crimen, Bruxelles, 2011.

172 M.B., 4 août 2008.

173 L. Teper, *Le droit de plainte des détenu·es : retour sur un an de pratique*, in LDH, *État des droits humains en Belgique – Rapport 2021*, 26 janvier 2022, pp. 33 et suiv. ; M.A. Beernaert, B. Cuvelier, S. Guffens et L. Teper, *Le droit de plainte et le contentieux administratif pénitentiaire*, Anthémis, 2023.

174 Cette cause d'irrecevabilité tient au fait que ces décisions sont prises en vertu de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine (M.B., 15 juin 2006) et non pas en vertu de la loi de principes du 12 janvier 2005. Ces litiges sont généralement portés en référé devant le président du tribunal de première instance.

175 L. TEPER, « Le recours contre une interdiction de visite en prison : vers un éclatement du contentieux entre le Conseil d'État les commissions des plaintes ? », *Rev. dr. pén. crim.*, 2023, pp. 77-94.

d'annuler une décision, elles ne disposent pas formellement d'un pouvoir d'injonction envers l'administration, par exemple pour ménager la situation du détenu dans l'attente qu'elle statue ou pour garantir au détenu une effectivité de ses droits¹⁷⁶. Une réforme serait utile afin que les Commissions des plaintes deviennent véritablement le juge principal du contentieux pénitentiaire.

Par ailleurs, les chambres de la Commission d'appel respectent rarement le délai de quinze jours imposé par la loi pour qu'elles statuent, alors que les délais de recours et de défense imposés aux parties sont très courts. Cela pose spécialement problème lorsque la décision attaquée est temporaire et se renouvelle alors même que la Commission d'appel n'a pas encore statué sur le recours initial¹⁷⁷.

Des initiatives législatives sont donc indispensables afin de garantir l'effectivité de cette voie de recours.

Toutefois, le Ministre de la Justice a pris des initiatives législatives ayant un objectif inverse, à savoir celui de limiter les compétences et les prérogatives des commissions des plaintes¹⁷⁸. Cet **avant-projet de loi doit impérativement être rejeté**, de manière à garantir un recours effectif aux personnes privées de liberté contre les décisions affectant leurs droits fondamentaux et contre lesquelles ils et elles n'ont pas d'autres voies de recours.

Evaluer le recours aux sanctions disciplinaires les plus graves (recours aux cellules de sécurité et de punition)

La loi de principes prévoit une série de sanctions disciplinaires, pouvant aller jusqu'au placement d'une personne détenue au sein d'une cellule de punition ou de sécurité¹⁷⁹. Ces cellules ont fait l'objet de nombreuses critiques, tant au niveau international¹⁸⁰ que national¹⁸¹. Par ailleurs, le CPT exige de ne plus y recourir pour les personnes souffrant de troubles psychiatriques, qualifiant ce traitement d'« inacceptable »¹⁸².

Dès lors, le législateur devrait procéder à **l'interdiction de l'isolement des personnes souffrant de troubles psychiatriques à titre de sanction disciplinaire**. Par ailleurs, il devrait évaluer le recours à l'isolement à titre de sanction dans tous les cas de figure.

176 À l'opposé de la réforme du Conseil d'État intervenue en 2014, depuis laquelle la haute juridiction administrative peut ordonner des mesures provisoires, mais aussi donner des conseils à l'autorité sur la manière de mettre fin à l'égalité voire donner des injonctions (de faire ou de ne pas faire).

177 On songe ainsi au placement en régime de sécurité particulier individuel (RSPI), qui doit être confirmé tous les trois mois, et pour lesquels la Commission d'appel met généralement deux à trois mois pour statuer.

178 CCSP, Communication du CCSP sur le projet de loi portant modification de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique du détenu, 31 août 2023.

179 Art. 134 et suiv. de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (M.B. 01-02-2005).

180 Voir entre autres Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, § 35.

181 CCSP, Utilisation des cellules de punition ou de sécurité dans les prisons belges, Rapport, 25 octobre 2021.

182 Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, § 35.

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 dentaires¹⁸³. Le CPT et le CAT constatent également des jours d'attente trop nombreux 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 relève le Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE), « la culture pénitentiaire n'est pas nécessairement compatible avec celle des soins »¹⁸⁴.

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. »¹⁸⁵

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

De manière structurelle, plusieurs principes fondamentaux sont mis à mal en prison, parmi lesquels celui de confidentialité des consultations, le droit d'accès au dossier médical ou encore la continuité des soins. Des difficultés sont également constatées lorsque des soins doivent être dispensés à l'extérieur de la prison, les extractions pour raison médicale, lesquelles sont régulièrement annulées faute de personnel en nombre suffisant ou refusées par les détenu.es en raison d'un grand sentiment d'inconfort, voire d'humiliation¹⁸⁶.

Il est crucial que l'État fédéral garantisse le respect du secret médical et de la loi sur le droit du patient dans le cadre pénitentiaire. Cela d'autant plus que les dispositions pertinentes de la loi de principes ne sont toujours pas entrées en vigueur.

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

La loi du 1^{er} juillet 2013 modifiant certains articles de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenu-es¹⁸⁷ 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 »¹⁸⁸.

183 Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, §§ 23 et suiv. ; 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.

184 P. Mistiaen, M. Dauvrin, M. Eyssen, D. Roberfroid, L. San Miguel et I. Vinck, Soins de santé dans les prisons belges, Health Services Research (HSR), Bruxelles, Centre Fédéral d'Expertise des Soins de Santé (KCE), 2017.

185 Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, § 31 ; 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.

186 I-CARE, De la prison à l'hôpital : les extractions pour raison médicale - Une recherche de terrain interrogeant les vécus des parties prenantes, juin 2021 (https://www.i-careasbl.be/_files/ugd/b5da9c_622e45e77c39403286311021fe76b137.pdf).

187 M.B. 06-09-2013.

188 Art. 2.

Cette position est lourde de conséquences puisqu'en l'absence de contrat de travail, le/la détenu·e peut se voir retirer son emploi à tout moment sans préavis ni indemnité¹⁸⁹. Ces dernier·ères se voient exclues de toute protection de la rémunération (la gratification des détenu·es étant misérable). Ils et elles ne sont pas non plus pris·es en charge par la sécurité sociale, ce qui les prive de toute couverture en cas d'accident de travail ou les empêche de cotiser aux assurances chômage ou pension. Or, malgré la faible rémunération des détenu·es (aux alentours 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 et le droit du travail doit s'appliquer à toutes et tous les travailleur·euses, qu'ils et elles soient détenu·es ou non.**

En outre, seule une minorité de personnes incarcérées peut travailler en prison (40 %)¹⁹⁰. Il s'agit souvent d'un travail non qualifié et, de ce fait, difficilement valorisable à la sortie de prison. Il est en outre très difficile d'établir des conditions d'octroi de travail puisque ce processus est opaque¹⁹¹ : les listes d'attente sont longues et chaque transfert vers un autre établissement pénitentiaire implique la perte de l'emploi et le retour sur une liste d'attente. La gestion de ces listes est arbitraire et non transparente. Il est également possible de perdre son emploi du jour au lendemain sans motif ni explication.

Les personnes détenues ne bénéficient en outre pas de couverture sociale, d'une médecine du travail, ni d'inspection du travail, pas plus que d'un comité ou d'une instance collective les représentant. Travailler en prison ne permet pas non plus de cotiser pour la sécurité sociale.

En conclusion, il est nécessaire de prévoir un **cadre juridique clair qui encadre le travail en prison ainsi qu'un accès à la sécurité sociale pour les détenu·es**. Il faut en outre fixer un salaire minimum et prévoir la possibilité de toucher des revenus de remplacement en détention.

Garantir le droit aux relations familiales des détenu·es

Le maintien des contacts avec l'extérieur est capital pour les détenu·es : la famille est un vecteur essentiel de (re)socialisation et les visites ont une place centrale pour les intéressé·es. Toutefois, de nombreux obstacles se dressent dans la jouissance de ce droit fondamental : aux difficultés financières liées à l'incarcération d'un·e proche, s'ajoutent des contraintes administratives (preuve administrative du lien avec le ou la détenue...), matérielles (locaux inadaptés...) et de temps (éloignement des établissements des centres urbains et des liaisons par transport en commun, horaires de visites peu compatibles avec une vie professionnelle, annulation périodique des visites suite à l'absentéisme ou aux grèves, etc.)¹⁹². En outre, le lieu de résidence de la famille n'est pas pris en compte dans le choix du lieu de détention, notamment en raison des taux d'occupation trop importants de certaines prisons. Enfin, les lieux de visite et d'attente ne sont pas adaptés aux enfants.

Il est donc indispensable de **respecter le droit fondamental aux relations familiales**, tant dans le chef des détenu·es que de leurs proches et de leurs enfants. Pour ce faire, l'État fédéral doit **proposer des horaires de visites compatibles** avec les contraintes d'une vie professionnelle active, prévoir **des locaux adaptés et en suffisance**, surtout pour les enfants en bas âge et **encourager le recours aux visites hors surveillance (VHS)** dans le but du maintien réel et de qualité des liens familiaux. Il faudrait également **favoriser le recours aux permissions de sortie et aux congés pénitentiaires**¹⁹³ ou tout autre dispositif permettant aux détenu·es de facilement

189 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 droits de l'Homme (http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/11/151116_ldh_rapport_travail_en_prison.pdf).

190 JNP, op. cit, p. 26.

191 B. Amblard, M. Bouhon, M. Lambert et D. Scalia, op. cit.

192 Voir L. Apraxine, R. Laguel, M. Lambert, M. Lopez Diaz, R. Michaux, J. Parewyck et D. Scalia, Rapport sur les droits des familles de détenu·es, novembre 2019 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2019/12/RAPPORT-FINAL-familles-de-d%C3%A9tenus-avec-Annexes.pdf>).

193 D'autant que ces derniers ont pour objectif « de préserver et de favoriser les contacts familiaux, affectifs et

visiter leur famille à l'extérieur de la prison.

Prêter attention aux besoins spécifiques des publics minoritaires en prison

De nombreux·ses allophones sont présent·es dans les établissements pénitentiaires belges. Toutefois, aucune prise en charge spécifique de ce public n'est prévue par les autorités pénitentiaires. Il semble pourtant indispensable de tenir compte de la présence importante de ce public spécifique, notamment en adaptant les modes de communication avec lui et en proposant des cours adaptés d'apprentissage du français et du néerlandais.

Concernant le public féminin, I-CARE relève que les prisons sont conçues principalement pour les hommes, notamment en raison de leur surreprésentation (95 %) ce qui pose des défis spécifiques aux femmes incarcérées, les rendant vulnérables et invisibilisées dans le milieu carcéral¹⁹⁴. Il en résulte que « Leurs besoins sexo-spécifiques sont encore trop peu ou mal pris en compte, ce qui a des conséquences directes sur leur quotidien : des possibilités d'emploi limitées et souvent genrées, des opportunités d'éducation restreintes, une vie sociale et relationnelle qui peut être source de charge mentale et de stress, un éloignement des proches plus marqué que les hommes, des soins de santé souvent jugés insuffisants et qui témoignent d'un manque d'adaptation à leurs besoins spécifiques ou encore des professionnel·les pas ou insuffisamment formé·es à ces besoins spécifiques. »¹⁹⁵ Comme le relève encore ce rapport, les femmes incarcérées sont non seulement des auteures d'infractions mais aussi souvent des victimes.

En conclusion, il est indispensable **d'identifier et de prendre en compte les besoins spécifiques des publics minoritaires incarcérés.**

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

Cette recommandation a déjà été formulée à de nombreuses reprises¹⁹⁶ 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'homme¹⁹⁷. Malgré cela, l'État belge a de nouveau été condamné par la Cour en 2023 pour les mêmes raisons¹⁹⁸. Cela souligne à nouveau le caractère urgent de cette question.

Il est également indispensable, dans la foulée, d'améliorer les soins de santé disponibles à l'intérieur de l'institution pénitentiaire et de mettre en place des traitements et des soins adaptés aux personnes présentant des troubles psychiatriques¹⁹⁹.

À 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 Santé²⁰⁰.

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

sociaux du condamné » (art. 6, § 2, 1° de la loi de principes du 12 janvier 2005).

194 I-CARE, Parle avec elles – Quand des femmes détenues se racontent en prison, juin 2023 (https://www.i-careasbl.be/files/ugd/a3c73e_18b3c8fa90e44372911e4fae9098267.pdf).

195 Ibid.

196 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.

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

198 CEDH, Horion c. Belgique, 9 mai 2023.

199 Voir CEDH, Jeanty c. Belgique, 31 mars 2020.

200 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.

Par ailleurs, la peine de traitement sous privation de liberté, inscrite dans le projet de nouveau code pénal²⁰¹, invite à se poser la question de la pertinence du maintien de la mesure d'internement à ses côtés, dès lors que leurs régimes comportent de très nombreuses similarités. Cette peine a l'avantage d'avoir une durée déterminée ; le caractère indéterminé de la mesure d'internement pouvant conduire à des enfermements à perpétuité. Comme le soulève le GREPEC, « Retenir la peine de traitement sous privation de liberté plutôt qu'une mesure à durée indéterminée répondrait dès lors davantage au principe de proportionnalité, et obligerait les acteurs et actrices à se mobiliser pour qu'à la fin de la peine, le justiciable puisse être pris en charge dans des structures thérapeutiques adaptées. En effet, si une personne présente un trouble mental nécessitant des soins et qu'elle a purgé l'entièreté de sa peine, celle-ci doit rejoindre le réseau des soins de santé et non pas voir la réaction pénale étendue indéfiniment, sous peine de violer le principe de proportionnalité des peines. »²⁰²

Garantir le respect des droits fondamentaux des détenu·es en temps de grève des agent·es pénitentiaires et rencontrer les demandes légitimes du personnel pénitentiaire

Le droit de grève des agent·es pénitentiaires est incontestable, il n'en reste pas moins que ces grèves ne sont pas sans conséquences pour les détenu·es 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·es 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, au décès de détenu·es²⁰³.

Quoi qu'il en soit, il convient également de soutenir les revendications des agent·es pénitentiaires, qui travaillent dans des conditions indignes qui ne leur permettent pas d'accomplir les missions qui leurs sont confiées. Les revendications de ces derniers ne sont d'ailleurs pas uniquement corporatistes et défendent parfois les droits des détenu·es²⁰⁴. 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) risquent de mener à la catastrophe, les agent·es étant en sous-effectifs depuis des années.

L'État belge doit donc parvenir à **garantir les effectifs d'agent·es en suffisance** de manière à garantir le respect des droits fondamentaux en prison.

Afin de garantir l'effectivité d'un service minimum garanti en temps de grève, la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire²⁰⁵ devrait être modifiée afin de réduire le délai de mise en œuvre de réquisition, de 48h à 24h, et devrait instituer un mécanisme de réquisition précis. Dans l'état actuel des choses, le mécanisme existant ne permet pas de savoir quelle procédure précise suivre pour réquisitionner du personnel, de telle sorte que la loi n'est pas praticable.

201 Voir supra.

202 GREPEC, op. cit., pp. 22-23.

203 Voir également CEDH, Claesens c. Belgique, 28 mai 2019 ; Rapport au Gouvernement de 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 2 au 9 novembre 2021, CPT/Inf (2022) 22, Strasbourg, le 29 novembre 2022, §§ 40 et suiv.

204 RTBF.be, Une grève de 48 heures dans toutes les prisons pour dénoncer les conditions inhumaines, 24 sept.

2023 (<https://www.rtbf.be/article/une-greve-de-48-heures-dans-toutes-les-prisons-pour-denoncer-les-conditions-inhumaines-11261109>).

205 M.B. 11-04-2019.

Renforcer et faciliter les libérations conditionnelles

La libération conditionnelle constitue de plus en plus un mode marginal de sortie pour les condamnés : de plus en plus de personnes détenues sont libérées à fond de peine et les mesures de libération conditionnelle sont octroyées plus tardivement et, majoritairement, après que la moitié de la peine au moins ait été subie²⁰⁶. Or, la libération conditionnelle permet, dans de nombreux cas, une réinsertion des détenu·es, 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'État belge de « prendre des mesures efficaces pour que l'octroi d'une libération conditionnelle soit davantage accessible. »²⁰⁷

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·es aillent à fond de peine et soient finalement libéré·es sans aucun suivi. Des moyens suffisants doivent être alloués aux services chargés de la préparation à la réinsertion dans les prisons (psychologues, assistant·es sociaux·les notamment) mais aussi aux juridictions de l'application des peines et aux maisons de justice. À l'heure actuelle, l'état d'engorgement des services psychosociaux entraîne une série de retards véritablement problématiques.

Afin de remédier à cette situation, **le législateur devrait instaurer un système d'octroi automatique des modalités d'exécution de la peine**. Cette automaticité permettrait un désengorgement des prisons, un meilleur encadrement des personnes libérées, une plus grande offre d'aide aux personnes détenues et une diminution de la récidive.

Permettre l'implantation d'un musée de la privation de liberté au sein des établissements pénitentiaires bruxellois

L'asbl 9m² a pour objet de transformer la prison de Forest/Saint-Gilles en Musée pédagogique²⁰⁸. L'objectif est de disposer du lieu pour qu'il devienne un outil pédagogique et un espace de réflexion sur l'enfermement et le système pénal. Fort du soutien de nombreux centres universitaires et associations, une ASBL « 9m² » a été constituée. Outre les volets politique, historique et patrimonial, les volets pédagogique et artistique sont en développement.

Si le monde politique, à tous les niveaux des pouvoirs, a salué l'initiative, il faut maintenant qu'il concrétise son intérêt par un **réel engagement : outre un accès aux lieux, les différentes politiques doivent garantir la pérennité du projet en le soutenant financièrement et/ou matériellement**.

206 J. Wayntraub, Comment lever les obstacles à la sortie anticipée de prison ? - Table ronde organisée par le ministre de la Justice, La Tribune, n° 299, (<https://latribune.avocats.be/fr/comment-lever-les-obstacles-a-la-sortie-anticipee-de-prison-table-ronde-organisee-par-le-ministre>).

207 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.

208 Asbl 9m², Transformer la prison de Forest en Musée : le projet se construit, dans l'attente d'un engagement concret du monde politique, communiqué de presse, 18 octobre 2022 (<https://www.liguedh.be/transformer-la-prison-de-forest-en-musee-le-projet-se-construit-dans-lattente-dun-engagement-concret-du-monde-politique/>).



Adopter une législation interfédérale climat

Les gouvernements belges (fédéral et régionaux) **doivent s'accorder pour adopter une législation interfédérale climat** (idéalement en l'ancrant dans une loi spéciale, a minima en révisant l'accord de coopération de 2002 établissant la Commission nationale climat).

Cette législation interfédérale doit servir de refonte pour les modes de coopération et de collaboration entre les différentes entités compétentes, à l'aune d'une série de principes clés :

- La responsabilisation et la reddition de comptes ;
- La transparence ;
- La participation ;
- L'objectivation ;

Ces différents principes doivent être concrétisés par une série de modifications institutionnelles, permettant à la Belgique de s'outiller pour répondre aux obligations européennes et internationales en matière climatique, s'alignant sur les objectifs de l'Accord de Paris. Ainsi, il faudrait dès lors :

- Institutionnaliser le dialogue interparlementaire ;
- Etablir un comité d'expert·es indépendant·es, évaluant les politiques climatiques de manière annuelle *a minima* ;
- Revoir le fonctionnement de la Commission nationale climat, scindant le travail des administrations (technique) et ce qui relève du travail des ministres et de leur cabinet (politiques). Ces modalités de travail doivent également être repensées afin d'augmenter la transparence des réunions et décisions prises et adopter un plan de travail clair et lisible ;
- Clarifier et renforcer le rôle du CODECO en cas de blocage ou d'absence de décision.

Adopter une loi sur le devoir de vigilance des entreprises qui intègre les enjeux environnementaux et climatiques

La loi sur le devoir de vigilance doit permettre d'exiger des entreprises qu'elles identifient, préviennent, atténuent et rendent compte des impacts négatifs de leurs activités sur les droits humains, l'environnement et les communautés locales. Il est essentiel que cette notion de devoir de vigilance inclue des obligations en matière environnementale et climatique. En d'autres termes, les entreprises doivent s'assurer que leurs activités, celles de leurs filiales et de leurs sous-traitants, ne contreviennent pas à certains objectifs environnementaux et climatiques.

La loi devrait mettre à l'avant certains éléments clés tels que :

- Champ d'application : la loi devrait définir clairement les entreprises qui seraient soumises à cette obligation de vigilance. Il est important que la loi s'applique à toutes les entreprises, y compris les entreprises multinationales, et pas seulement aux entreprises ayant leur siège social sur le territoire national.
- Obligations de vigilance : la loi devrait imposer aux entreprises l'obligation de mettre en place des mécanismes de diligence raisonnable pour identifier, prévenir et atténuer les impacts négatifs de leurs activités sur les droits humains, l'environnement et les questions de gouvernance. Ces obligations devraient être adaptées en fonction de la taille et du secteur d'activité de l'entreprise.

- **Transparence** : la loi devrait imposer aux entreprises l'obligation de publier des informations sur les risques liés à leurs activités, les mesures prises pour les prévenir ou les atténuer, ainsi que sur les résultats obtenus. La transparence est essentielle pour permettre aux parties prenantes, y compris les victimes potentielles, de comprendre les impacts des activités de l'entreprise.
- **Responsabilité** : la loi devrait assurer l'accès en justice pour les victimes en cas de violations des droits humains, de dommages environnementaux ou de mauvaise gouvernance liés à leurs activités, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de vigilance et de publicité vis-à-vis des obligations de transparence.
- **Participation des parties prenantes** : la loi devrait garantir la participation des parties prenantes, y compris les communautés locales et les travailleurs, à la mise en place et à la mise en œuvre des mécanismes de diligence raisonnable.
- **Contrôle et suivi** : la loi devrait prévoir des mécanismes de contrôle et de suivi pour garantir la mise en œuvre effective de l'obligation de vigilance par les entreprises et pour évaluer son impact sur les droits humains, l'environnement et les questions de gouvernance.

L'exécution des marchés publics devrait prendre en compte ce devoir de vigilance en donnant la priorité aux entreprises qui ont mis en place des mécanismes effectifs afin de prévenir les violations des droits humains, les atteintes à l'environnement et les questions de gouvernance. Cela peut prendre la forme d'un critère d'attribution spécifique dans les appels d'offres, qui permettrait de noter positivement les entreprises qui ont mis en place des mécanismes de diligence raisonnable. Cette approche peut encourager les entreprises à respecter leurs obligations en matière de diligence raisonnable pour éviter de perdre des opportunités commerciales. Cela peut également encourager les entreprises à adopter des pratiques plus responsables et durables dans l'ensemble de leurs activités, en réponse aux demandes croissantes des consommateurs et des parties prenantes pour des pratiques commerciales plus éthiques et respectueuses des droits humains et de l'environnement.

La mise en place d'un cadre normatif sur la responsabilité des acteurs économiques offre par ailleurs à la Belgique l'opportunité de s'appuyer sur le modèle de la directive devoir de vigilance européenne qui devrait être mise en œuvre dans les années à venir. La Belgique peut contribuer à façonner cette directive et s'assurer que les entreprises belges sont en conformité avec les normes les plus élevées en matière de responsabilité sociale et environnementale. D'ailleurs, plusieurs pays européens, tels que la France et l'Allemagne, ont déjà adopté des lois sur le devoir de diligence : la Belgique peut tirer des enseignements de leur expérience et des bonnes pratiques qu'ils ont développées. Par ailleurs, la directive européenne sur le devoir de vigilance est désormais en discussion au sein des négociations interinstitutionnelles (trilogue) après avoir été votée au Parlement européen. Les acquis du texte discuté doivent être maintenus.

Le législateur fédéral doit donc sortir de son apathie actuelle²⁰⁹ et **adopter une loi sur le devoir de vigilance des entreprises qui intègre les enjeux environnementaux et climatiques.**

209 S. Wintgens, Devoir de vigilance des entreprises ; l'UE avance, l'ONU résiste la Belgique se tait, 5 janvier 2023, CNCD-11.11.11, Bilan 2022 (<https://www.cncd.be/devoir-vigilance-entreprises-bilan-2022-europe-onu-belgique>).

Un cadre clair pour le débat sur les droits de la nature

Le mouvement des droits de la nature souhaite engager une « révolution juridique » par la reconnaissance de la personnalité juridique à des éléments naturels. Cette reconnaissance doit permettre une remise en cause de l'anthropocentrisme au cœur du droit de l'environnement traditionnel afin que la valeur intrinsèque de la nature soit reconnue et qu'elle cesse d'être protégée uniquement lorsque sa destruction porte atteinte aux intérêts humains.

Il faut opérer en deux temps : assurer l'application du droit environnemental existant d'une part et ouvrir une discussion autour des droits de la nature centrée sur quelques points cardinaux trop souvent oubliés dans ce débat d'autre part.

Tout d'abord, avant d'envisager un changement de paradigme, il convient de renforcer l'effectivité des normes environnementales existantes. Il est en ce sens crucial de doter les autorités judiciaires de moyens financiers et humains afin de poursuivre les infractions environnementales d'ores et déjà existantes, de former les juges aux enjeux environnementaux et d'assurer l'effectivité des jugements.

Ensuite, une série de questions doivent être mises au cœur de la discussion autour des droits de la nature. En d'autres termes, il n'est possible de se positionner pour ou contre les droits de la nature dans l'abstraction sans avoir d'abord précisé certains éléments.

- La reconnaissance d'une personnalité juridique de la nature entraînera de nombreux conflits entre les droits de la nature et les droits humains. On peut notamment penser à des conflits concernant l'usage du foncier cristallisant des intérêts divergents entre protection de la biodiversité (droits de la nature) et la construction de logements sociaux (droit au logement). Il convient de préciser comment ces tensions seront résolues et de s'assurer qu'une hiérarchie ne sera pas créée entre les impératifs écologiques et les droits humains.
- Qui sont les représentants légaux de la nature ? Plusieurs options sont possibles. Il est possible de déclarer que toute personne (physique ou morale) intéressée peut agir en justice au nom des droits de la nature ce qui revient à reconnaître une *actio popularis* écologique. Une voie médiane serait de donner un monopole de cette représentation aux associations environnementales qui ne devraient dès lors plus prouver leur intérêt propre mais pourraient agir directement au nom de la nature.
- Il paraît essentiel de préciser dans le Code civil les contours d'un préjudice écologique pur, c'est-à-dire la possibilité de reconnaître des dommages écologiques indépendamment des intérêts humains en jeu, qui semble découler de la proposition des droits de la nature.

Quelles que soient les réponses apportées à ces questions, il est indispensable d'aboutir sous cette législature à une reconnaissance de la personnalité juridique à des éléments naturels.

Étendre le droit de l'égalité et de la non-discrimination pour combattre les injustices environnementales et pour garantir une transition juste

Les injustices et discriminations environnementales se produisent particulièrement « lorsqu'une politique conduit à aggraver une répartition inéquitable des biens et des maux environnementaux, notamment au détriment des plus démunies, et/ou qu'elle exclut des groupes sociaux des processus de décisions à propos de la gestion de son environnement »²¹⁰.

Les discriminations environnementales peuvent résulter d'une « exposition différentielle » ou de « vulnérabilité différentielle ». Dans le cas d'une exposition différentielle, un groupe est moins

210 D. Blanchon, S. Moreau, et Y. Veyret, « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, vol. 665-666, no. 1-2, 2009, pp. 35-60.

favorisé en ce qui concerne le niveau de qualité environnementale ; cette exposition différentielle peut être reliée à la liste des motifs de protection. Par exemple, une série de personnes appartenant à un groupe défavorisé au plan socio-économique peuvent être plus exposées que d'autres à la pollution de l'air, vivant dans des quartiers plus densément peuplés et disposant d'une quantité moindre d'espaces verts. Ils font l'objet d'une discrimination environnementale. Dans le cas de vulnérabilité différentielle, le problème est que le niveau de qualité environnementale existant est insuffisant pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables d'un point de vue environnemental ou même social. Si, dans le premier cas, on peut effectuer une comparaison entre les niveaux d'exposition ; dans le second, on doit considérer un seuil d'exposition considéré comme minimal du point de vue des personnes les plus vulnérables. On peut alors affirmer que le fait de ne pas fixer la norme à un niveau compatible avec l'épanouissement minimal des plus vulnérables peut être discriminatoire.

À ce stade, il n'est pas certain que le droit de l'égalité et de la non-discrimination soit tout à fait adapté à ces enjeux d'injustices environnementales. L'on peut formuler les trois recommandations suivantes pour adapter le droit de l'égalité et de la non-discrimination au défi des crises environnementales (dérèglements climatiques, effondrement de la biodiversité, destruction des habitats...), ce qui pourrait plus généralement garantir une transition juste :

1. Premièrement, il est urgent de dresser un état des lieux rigoureux et documenté des injustices et discriminations environnementales en Belgique, d'évaluer et de renseigner précisément et objectivement ces injustices et discriminations, notamment à partir des critères protégés du genre, de l'âge, de l'état de la fortune et de l'origine sociale, de l'origine ethnique. L'établissement de statistiques permettant de préciser les situations d'exposition différentielle et de vulnérabilité différentielle précité est particulièrement importante. De la même manière, il convient d'évaluer *a priori* et *a posteriori* les politiques qui concernent l'environnement (au sens large) du point de vue de leur impact sur certaines catégories de la population, à partir des critères protégés.
2. Deuxièmement, il serait intéressant de revoir le champ d'application des législations anti-discrimination, afin de couvrir expressément et spécifiquement les situations d'injustice environnementales. Il serait intéressant de préciser une typologie des situations d'injustices environnementales pour évaluer dans quelle mesure une extension de ce champ d'application est nécessaire.
3. Troisièmement, alors que, actuellement, le droit de la non-discrimination offre comme principal recours une action en cessation des discriminations (qui permet d'exiger la cessation effective de pratiques discriminatoires ayant cours au sein d'une organisation), il est possible que, dans certains cas, une telle cessation ne suffise pas et que des mesures positives soient nécessaires pour prolonger et compléter les mesures de cessation. Il serait ainsi intéressant d'introduire un pouvoir d'injonction²¹¹.

Le législateur doit donc **adapter la législation anti-discrimination afin de combattre les injustices environnementales**, quelles que soient leurs formes.

Repenser le rôle des accords de commerce extérieur

Les études démontrent que le commerce international peut avoir des effets aussi bien négatifs que positifs pour l'environnement. Or, jusqu'à présent, les accords de commerce extérieur négociés par la Commission européenne et approuvés par les États Membres visent essentiellement à libéraliser l'ensemble des échanges commerciaux, que ceux-ci soient donc positifs ou négatifs pour l'environnement ou la justice sociale. Ces accords éliminent encore davantage et de façon globale les droits de douane et les quotas, alors que ces derniers pourraient contribuer à réguler les échanges commerciaux et réaliser des objectifs environnementaux de l'Union européenne.

²¹¹ Voy. plus largement sur le pouvoir d'injonction : Commission d'évaluation des lois fédérales anti-discrimination, *Rapport final, Combattre la discrimination, les discours de haine et les délits de haine : une responsabilité partagée*, pp. 134-135, Recommandation n° 34.

Les accords commerciaux conclus par l'Union européenne et ses États Membres devraient distinguer le commerce extérieur utile d'un point de vue environnemental du commerce extérieur ayant un impact environnemental négatif. Ces accords devraient ensuite favoriser les échanges commerciaux environnementalement intéressants et limiter les échanges commerciaux qui ont des effets négatifs sur l'environnement. Ceci impliquerait toutefois d'envisager et de négocier les accords de commerce extérieur non plus comme des outils nécessaires à l'augmentation des échanges commerciaux et *in fine* à la croissance de l'économie européenne, mais bien comme des instruments utiles à la réalisation des objectifs sociaux, environnementaux et climatiques de l'Union européenne et de ses États Membres. Ceci impliquerait également de tenir compte des spécificités des partenaires commerciaux de l'Union européenne, notamment des processus et conditions de production et du transport ainsi que des effets sur l'environnement, le climat et la biodiversité de ces derniers.

L'État belge doit donc jouer le rôle qui devrait être le sien au sein de l'Union européenne en **défendant l'adoption d'accords commerciaux prenant en compte des hauts standards de respect de l'environnement.**

Introduire des clauses environnementales dans les marchés publics

Près de 20.000 marchés publics sont lancés chaque année en Belgique. Cela représente 40 à 50 milliards d'euros, soit plus de 15 % du PIB belge²¹².

Une circulaire fédérale du 16 mai 2014 est consacrée aux marchés « durables »²¹³. Selon cette circulaire, il s'agit de « processus de passation de marché public dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir des biens, des services et des travaux dont l'incidence environnementale et sociale négative sur toute leur durée de vie sera moindre que dans le cas de biens, de services et de travaux à vocation identique, mais ayant fait l'objet de procédures de passation de marchés ne tenant pas compte de ces aspects. À cet effet, il convient de tenir compte des trois piliers du développement durable et plus particulièrement : (1) protéger l'environnement et réduire l'empreinte écologique de la consommation des services publics; (2) encourager le travail digne, les conditions de travail et les emplois verts ; (3) améliorer la qualité de la croissance économique, de la compétitivité des entreprises et des conditions de concurrence en créant des règles du jeu équitables, afin de permettre à suffisamment d'entreprises de concourir pour les marchés publics.» Les clauses responsables (sociales, éthiques, environnementales et circulaires) permettent aux adjudicateurs d'intégrer les différentes dimensions du développement durable dans leur commande publique.

Toutefois, actuellement, de nombreux « verrous » entravent l'utilisation de telles clauses dans le cadre des marchés publics en Belgique : de l'interprétation du droit de l'union européenne en amont aux verrous de mise en œuvre en aval (concernant la question du prix pour les entreprises ; concernant l'insécurité juridique, la charge de travail ou encore le manque de « culture de la transition » au sein des administrations, etc.²¹⁴).

Or, il existe bel et bien des leviers pour permettre l'application de telles clauses, absolument fondamentales, pour l'économie d'aujourd'hui et de demain. La plupart de ceux-ci pourraient facilement être mis en place par les pouvoirs adjudicateurs si leur procédure de rédaction et de passation de marchés publics étaient revues en y intégrant de façon plus systématique l'étude de faisabilité de l'introduction des différentes clauses responsables (élargissement de l'obligation

212 Bruxelles Environnement, Marchés publics durables : une obligation législative avec un impact réel sur l'environnement et le social, 9 février 2022 (<https://environnement.brussels/pro/reglementation/obligations-et-autorisations/marches-publics-durables-une-obligation-legislative-avec-un-impact-reel-sur-l'environnement-et-le-social>).

213 Circulaire du 16 mai 2014 Intégration du développement durable, en ce compris les clauses sociales et les mesures favorisant les petites et moyennes entreprises, dans le cadre de marchés publics passés par les autorités adjudicatrices fédérales (M.B. 21-05-2014).

214 Voy. notamment l'analyse réalisée par F. Genot, « 100 % des marchés publics responsables, un mirage ? », S.A.W.B., décembre 2022.

d'envisager l'introduction des clauses et obligation de motivation en cas d'impossibilité), la consultation préalable des acteurs, ainsi qu'en travaillant pour un changement culturel au sein des administrations.

Pour ce faire, il est absolument essentiel **qu'une réflexion soit menée au sujet des différentes dimensions responsables des clauses susmentionnées afin qu'elles puissent être concrètement et plus massivement mises en œuvre par les administrations**. De cette façon, la participation des entreprises à un monde plus juste tant sur le plan social, qu'humain, environnemental et éthique s'en trouvera facilitée.

Réguler la cession des terres agricoles publiques pour éviter l'artificialisation croissante des sols

Chaque année, selon l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), plus de 15 km²/an de terres sont artificialisées en Wallonie²¹⁵. Cette surface équivaut, selon les calculs de l'ONG FIAN, à plus de 2400 terrains de football de terres artificialisées par an, c'est-à-dire « retirées de son état naturel, forestier ou agricole ». Cette artificialisation des terres s'explique par l'étalement urbain, pour le bâti résidentiel principalement. S'ensuivent les équipements communautaires puis les usages industriels. Ces dernières années (2021-2022) ont vu cette surface consacrée au résidentiel repartir à la hausse après 20 ans de baisse²¹⁶. La Wallonie est en tête de tous les indicateurs d'étalement urbain au niveau européen, avec des surfaces urbanisées par habitant deux à trois fois plus élevées que dans les pays voisins.

Cette artificialisation des sols va à contre-courant des objectifs climatiques : elle a des répercussions directes sur la qualité de vie des citoyen·nes et sur l'environnement en général, puisqu'elle est préjudiciable à la biodiversité et au climat. L'artificialisation des sols conduit d'une part à l'accélération de la perte de la biodiversité, contribue au réchauffement climatique puisqu'un sol artificialisé n'absorbe plus de CO², à l'amplification des risques d'inondations, parce que par définition un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie.

L'artificialisation se fait surtout au détriment des terres agricoles, ce qui met un frein à la relocalisation alimentaire, enjeu pourtant essentiel à l'heure du dérèglement climatique qui menace la production alimentaire dans certaines zones du monde. Les crises successives (sanitaire, guerre en Ukraine, etc.) ont démontré la nécessité de rendre nos sociétés plus résilientes, notamment du point de vue alimentaire. La Belgique a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui reconnaît dans son article 11 le droit à l'alimentation. À cet égard, les autorités belges ont le devoir et l'obligation de respecter, protéger et donner effet au droit à une alimentation adéquate sur leur territoire ainsi qu'à l'étranger.

Dans sa déclaration de politique régionale, le gouvernement wallon s'était engagé à plafonner l'artificialisation des sols d'ici 2050 et limiter l'impact sur les zones vertes et les terres arables. Lors de cette législature, il a donc durci les règles pour lutter contre l'étalement urbain, avec des réformes du code de développement territorial et du Schéma de développement territorial. Mais le gouvernement doit aller plus loin et se doter de nouveaux outils juridiques pour protéger ces terres agricoles et protéger en cascades les droits fondamentaux tels que le droit à l'alimentation ou encore le droit à un environnement sûr, sain et durable. Il est donc indispensable de **créer un organisme de gestion et de régulation du foncier agricole, avec des leviers tels que le droit de préemption** avec possibilité de révision des prix.

215 J. Charlier, Consommation résidentielle du territoire – Indicateurs statistiques, IWEPS, 1^{er} septembre 2023 (<https://www.iweps.be/indicateur-statistique/consommation-residentielle-territoire/>).

216 A. Defourny, La zone agricole, espèce menacée en voie d'extinction ?, Canopea, 17 avril 2023 (<https://www.canopea.be/la-zone-agricole-espece-menacee-en-voie-dextinction/>).



Garantir l'accueil des demandeurs de protection internationale et l'État de droit

Depuis la fin de l'année 2021, des milliers de personnes en demande d'asile se sont retrouvées à la rue, le réseau de FEDASIL étant saturé.

Le droit fondamental à l'accueil durant la procédure d'asile a été rappelé à de multiples reprises, tant par les tribunaux du travail que par le tribunal de première Instance et la Cour d'appel de Bruxelles, saisis par un collectif d'associations, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme qui a ordonné des mesures provisoires à la Belgique à des milliers de reprises au cours de ces deux dernières années, puis l'a condamnée²¹⁷.

Ces décisions de justice n'ont pas été exécutées – ou du moins pas avec la diligence requise – par l'État belge, malgré les astreintes encourues et les multiples solutions existantes²¹⁸. Notamment, tant la Directive « accueil »²¹⁹ que la loi « accueil »²²⁰ organisent des solutions auxquelles l'État belge a déjà recouru par le passé : logement dans des hôtels, plan de répartition entre les communes, etc.

Les pouvoirs publics doivent donc **mettre tout en œuvre pour qu'aucun.e demandeur.euse de protection internationale ne se retrouve à la rue, aucune justification n'étant admissible pour déroger au droit fondamental à l'accueil.**

De surcroît, au regard du principe de l'État de droit, **il ne doit plus être toléré que l'État belge ou ses organismes d'intérêt public n'exécutent pas les décisions de justice.**

Garantir un accueil qui prend en compte les spécificités de genre

Les demandeur·ses d'asile reçoivent une aide matérielle dès la présentation de leur demande de protection internationale. C'est, en tout cas, ce que prévoit le droit (international et national). Pour celles et ceux qui ont la chance, vu la crise de l'accueil qui dure maintenant depuis presque deux ans, de recevoir une place d'accueil dans l'une des structures du réseau FEDASIL, leurs conditions d'accueil ne sont pas toujours adaptées à leurs besoins spécifiques.

La loi accueil de 2007 qui régit les règles en matière d'octroi de l'aide matérielle prévoit néanmoins que les besoins spécifiques de chaque demandeur·se doivent être pris en compte lors de l'octroi d'une place. La réalité est, toutefois, bien plus compliquée pour les personnes plus vulnérables en raison de leur genre ou de leur orientation sexuelle : le constat a été posé dans la pratique de certain·es avocat·es que les femmes seules et les personnes appartenant à la communauté LGBTQIA+ ne sont pas toujours accueillies dans une structure adaptée à leurs besoins spécifiques.

217 CEDH, Camara c. Belgique, 18 juillet 2023. Voir également supra.

218 CIRé, La sortie de crise de l'accueil des demandeurs de protection, communiqué de presse, 13 septembre 2022 (<https://www.cire.be/communique-de-presse/la-sortie-de-crise-de-laccueil-des-demandeurs-de-protection/>).

219 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

220 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (M.B. 07-05-2007).

En effet, la stratégie de FEDASIL est de tenter de rassembler au maximum les personnes par origine en vue de faciliter les échanges et la cohabitation des résidents. Néanmoins, certain·es demandeur·ses d'asile ont fui leur pays en raison des persécutions concernant leur genre. Ces persécutions peuvent être perpétrées par les autorités mais aussi, et souvent, par la population même. Le risque est grand d'être confronté·e à des personnes qui conservent des valeurs incompatibles avec une cohabitation avec des minorités de genre.

Le phénomène est malheureux et à résoudre. Trop souvent, les personnes appartenant à une minorité de genre retrouvent les mêmes persécutions ici-même en Belgique. La nécessité d'un dialogue pour mettre fin à cette injustice fait partie des préoccupations des différentes directions des centres d'accueil et des sanctions peuvent être prises à l'encontre de personnes qui se rendraient coupable de sexisme ou exprimeraient une haine envers une personne LGBTQIA+.

La recherche d'une solution d'urgence en vue de mettre les victimes à l'abri du danger est, malheureusement, parfois indispensable. Et c'est là que le bât blesse. Bien que le réseau FEDASIL compte des places en « ILA »²²¹ où les demandeur·ses peuvent résider seul·es, en dehors d'un centre, le nombre de places en ILA est très limité, et particulièrement depuis la crise de l'accueil.

Certains centres ont une aile réservée aux femmes mais elles restent dans le même centre que les autres résidents avec lesquels elles partagent le couvert et la plupart des espaces communs. FEDASIL prévoit aussi la possibilité d'offrir une chambre individuelle aux personnes appartenant à une minorité sexuelle mais elles restent en contact avec les autres résident·es et restent donc toujours exposées, dans l'endroit dans lequel elles vivent, à un risque important de subir des remarques voire des représailles²²².

Des demandeur·ses qui ne se sentent, dès lors, pas en sécurité dans leur centre, préfèrent parfois le sans-abrisme, tentant de compter sur la solidarité de citoyen·nes bénévoles pour les héberger, généralement sur le court terme.

L'ouverture de centres pour femmes et pour personnes appartenant à la communauté LGBTQIA+ est une réelle nécessité. Ces derniers n'auront pas forcément vocation à accueillir toutes les personnes s'identifiant comme appartenant à une minorité sexuelle mais ils seraient l'alternative salvatrice pour celles et ceux qui se sentent en insécurité au sein de leur centre d'accueil²²³.

Un autre constat consécutif à la crise de l'accueil qui a redémarré en septembre 2021 porte sur les préjugés sur le genre, faisant fi des réelles vulnérabilités et des particularités de chaque profil de demandeur·ses qui peuvent présenter de telles vulnérabilités. Ainsi, la nécessité de trouver des places pour les plus vulnérables et dans, ce qui était au début de la crise, un état d'urgence, a laissé de nombreux·ses demandeur·ses extrêmement vulnérables à la rue, leur apparence physique ou leur genre mentionné sur leurs documents d'identité ne correspondant pas aux catégories de personnes vulnérables prédéfinis par l'Agence fédérale FEDASIL.²²⁴

221 Initiatives locales d'accueil, à savoir des structures individuelles gérées par les CPAS.

222 « Les centres Fedasil sont un peu paumés quand il s'agit d'assurer la sécurité des personnes LGBT, surtout si celles-ci sont transgenres ou si elles sont un peu efféminées de manière très visible. C'est le problème des chambres collectives. Fedasil regroupe dans les chambres des personnes de la même origine pour faciliter les contacts. En soi, c'est positif, mais, pour les transgenres ou les gays, c'est le calvaire. C'est toujours la communauté d'origine qui persécute le plus. Nous essayons de sécuriser les plus vulnérables et la collaboration avec les travailleurs de Fedasil se passe bien. Ce qui n'est pas le cas de l'administration qui 'règle' le problème en transférant les personnes LGBT dans d'autres centres jusqu'à ce qu'elles finissent par partir elles-mêmes et se retrouver dans la rue. » (FEDASIL, Personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques - Définition, identification, prise en charge, Rapport final, 6 décembre 2018, https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_etude_personnes_vulnerables.pdf).

223 « Étant donné que la population de résidents est essentiellement masculine, les femmes se trouvent dans une situation de minorité, ce qui peut conduire à des inégalités de pouvoir dans les centres. C'est pourquoi dans les centres d'accueil d'Arendonk et de Saint-Trond, une aile séparée pour les femmes a été créée. En plus des dortoirs et installations sanitaires distincts, les parties semi-publiques de ces ailes (par exemple les couloirs) ne sont pas accessibles aux hommes. Les personnes appartenant à des minorités sexuelles, susceptibles de rencontrer des problèmes dans la structure d'accueil (par exemple de la violence homophobe) sont accueillies, dans la mesure du possible, dans une chambre individuelle. » (M. Vandemeulebroucke, Des refuges pour jeunes LGBT : une priorité ?, Alter Echos, n° 507, 19 décembre 2022, <https://www.alterechos.be/des-refuges-pour-jeunes-lgbt-une-priorite/>).

224 « Dans la réalité, avec la crise actuelle, on héberge automatiquement les femmes, les enfants, les familles

Or, de nombreux hommes présentent également des vulnérabilités et le fait d'être un homme seul n'est pas censé signifier être une personne absente de vulnérabilités. C'est ainsi que des hommes très fragiles psychologiquement, des personnes appartenant à la communauté LGBTQIA+ dont l'apparence ne le laisse pas deviner d'emblée et d'autres personnes extrêmement vulnérables ont été mis sur le côté au motif qu'ils ne présentaient pas de vulnérabilités sur base d'un « screening » se limitant à un regard peu attentif aux portes du Petit Château²²⁵.

Le fait d'être un homme n'est pas censé rendre la violation de la loi plus acceptable. Cette crise qui n'aurait jamais dû durer si longtemps a réussi à créer dans l'esprit des travailleuses et travailleurs sociaux mais aussi des avocat·es et des juges l'idée qu'être un homme est une situation plus confortable, dans l'absolu, pour être la victime de violation de ses droits fondamentaux. **Aucun être humain ne devrait être réduit à son genre ou son orientation sexuelle pour conclure à une présence ou une absence de vulnérabilité sans autre réflexion, analyse ou discussion.**

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

Les visas humanitaires revêtent une importance capitale en matière migratoire ; ils constituent en effet une façon de mettre en place des voies d'accès sûres et légales vers l'Europe et d'éviter des milliers de morts en Méditerranée.

Pour l'instant, l'octroi de visas humanitaires est une prérogative totalement discrétionnaire, laissée à l'appréciation du/de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, en vertu des articles 9 et 13 de la loi du 15 décembre 1980²²⁶.

Il convient, premièrement, de **faciliter la procédure de demande de visa humanitaire**. Ainsi, les articles 25 *alinea* 1, a, i du Code communautaire des visas²²⁷ et 5 *alinea* 4, c du Code frontières Schengen²²⁸ permettent aux États membres d'octroyer des visas court séjour avec une portée territoriale limitée à l'État qui l'aura délivré. L'État belge devrait autoriser les personnes qui proviennent par exemple d'un pays en guerre à solliciter un visa sur cette base légale.

Il convient, deuxièmement, **d'inscrire des critères clairs d'octroi** dans la loi du 15 décembre 1980 et **d'instituer une commission indépendante** pour décider de l'octroi de ce type de visa, afin que le pouvoir discrétionnaire du/de la Secrétariat d'État à l'Asile et à la Migration ne soit pas arbitraire et ne puisse pas conduire à des dérives.

et les personnes vulnérables, malades», explique Benoit Mansy, porte-parole de Fedasil » (M.L. Mathot, Crise de l'accueil : quelle est la capacité d'accueil de la Belgique pour les personnes qui demandent l'asile ?, RTBF, 3 mars 2023, <https://www.rtbef.be/article/crise-de-laccueil-quelle-est-la-capacite-d-accueil-de-la-belgique-pour-les-personnes-qui-demandent-lasile-carte-interactive-11161058>).

225 « Les personnes vulnérables (mineurs, femmes seules, familles, etc.) sont admises en premier à l'enregistrement, tant que la capacité d'enregistrement le permet. Ce n'est qu'ensuite que les hommes seuls peuvent se présenter, s'il reste de la place. (...) De plus, ce screening de vulnérabilité se fait à vue, sans examen médical et sans attention aux vulnérabilités moins visibles. La minorité d'un jeune est évaluée sur base des caractéristiques physiques et d'une conversation, il n'y a pas de screening des besoins médicaux et un homme seul est quasi automatiquement catégorisé comme « non vulnérable » » (MYRIA, IFDH, Médiateur fédéral, KRC, DGDE, Le gouvernement fédéral en échec face à la crise de l'accueil : crise humanitaire et atteinte à l'État de droit, Bruxelles, décembre 2022, https://www.myria.be/files/2022.12.21_Note_Crise_de_laccueil.pdf).

226 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 31-12-1980).

227 810/2009/EC.

228 562/2006/EC.

Améliorer l'accueil et l'accompagnement des mineur-es étranger-ères (accompagné-es ou non)

Le démantèlement des structures d'accueil, dont certaines destinées aux mineur-es étranger-ères non accompagné-es (MENA) et le sous-staffing du personnel prévu à l'enregistrement des demandes d'asile empêchent très régulièrement l'accès à l'enregistrement et à l'accueil d'enfants non accompagnés ou en famille. Or, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant 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 %, depuis quelques temps FEDASIL n'accueille (en dehors des heures de bureau) plus que les jeunes particulièrement vulnérables (sans véritable définition de cette vulnérabilité). Les autres jeunes doivent se présenter le lendemain au dispatching s'ils et elles souhaitent un accueil. 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 »²²⁹.

En effet, dans le contexte de la crise de l'accueil actuelle où les demandeurs d'asile masculins majeurs ne sont actuellement plus accueillis par Fedasil lors de l'introduction de leur demande de protection internationale en Belgique avant minimum 6 mois (période nécessaire pour introduire différents recours devant les tribunaux et juridictions internationales en vue de faire condamner Fedasil et l'État belge à les accueillir en violation des termes de la loi accueil du 12 janvier 2007), de nombreux jeunes sans preuve de leur minorité ou devant subir des tests osseux et considérés majeurs se retrouvent sans accueil alors qu'il s'agit clairement de mineurs d'âge et de demandeurs d'asile jeunes et vulnérables.

Enfin, il y a lieu de signaler que le Service des Tutelles qui est en charge de l'identification des MENA est également l'autorité chargée de :

- désigner les tuteurs-rices MENA ;
- vérifier que les jeunes qui lui sont signalés comme MENA bénéficient d'un hébergement ;
- se mettre en contact avec les autorités chargées de l'accueil des MENA.

Or, cette autorité manque d'effectifs pour traiter le grand nombre de dossiers, ce qui a un impact sur le suivi de qualité des tuteurs-rices mais aussi sur la prise en charge des jeunes, l'identification rapide des MENA et donc sur leur accueil.

Il manque également un nombre impressionnant de tuteurs-rices pour faire face au nombre de MENA identifiés comme tels. Plus d'un millier de MENA sont en attente en vue d'obtenir la désignation d'un-e tuteur-ric²³⁰. Cela engendre actuellement un arriéré d'environ 6 mois, période durant laquelle, à son arrivée, le MENA reste seul et sans accompagnement. Il faut donc que des moyens supplémentaires soient rapidement investis dans le recrutement de personnel pour renforcer l'équipe du Service des Tutelles mais également pour rendre attractive la fonction de tuteur-ric, en recruter davantage et les former. On ne peut laisser autant de mineur-es seul-es et sans représentant-es légaux-ales sur notre territoire aussi longtemps, l'esprit de la loi tutelle perd alors tout son sens.

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

230 Chiffres de fin juin 2023 – 1240 MENA en attente d'un tuteur ou d'une tutrice.

En conclusion, l'État belge doit **garantir l'accueil et l'accompagnement de tous les mineur·es étranger·ères**, quels qu'il/elles soient accompagnés·es ou non.

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

Il a été rapporté de manière constante que 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·s²³¹. 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 refoulés vers la Turquie sans que leur demande de protection internationale n'ait été examinée²³². 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 aux fonctionnaires nationaux participant aux opérations, aux États membres et même aux États 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.

Tant qu'il n'y a pas de garanties que FRONTEX respecte l'interdiction de refoulement visée aux articles 3 de la CEDH et 33 de la Convention de Genève, **la Belgique devrait cesser toute participation à ces opérations.**

Entre-temps, l'État belge doit promouvoir, sur le plan européen, **des mécanismes de contrôle effectif de FRONTEX**, tant en matière de plaintes individuelles qu'au niveau institutionnel.

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 familial²³³ a introduit de multiples discriminations entre les différents statuts de regroupement familial.

En outre, cette législation introduit un montant minimum de ressources suffisantes (120 % du revenu d'intégration sociale) 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 États 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 »²³⁴. 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.

231 Human Rights Watch, Frontex Failing to Protect People at EU Borders - Stronger Safeguards Vital as Border Agency Expands, 23 juin 2021 (<https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>).

232 LDH, Dignité et droits humains : sur les ruines des fondements de l'Union européenne, 20 mars 2020 (<https://www.liguedh.be/dignite-et-droits-humains-sur-les-ruines-des-fondements-de-lunion-europeenne/>).

233 M.B. 12-09-2011.

234 C.J.U.E., Arrêt Rhimou Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken, C-578/08, 4 mars 2010, pts 43-44.

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.

Par ailleurs, dans les demandes de regroupement où une regroupante voudrait que son époux la rejoigne en Belgique, le fait d'être une femme est une fois de plus un obstacle supplémentaire. En effet, dans la législation, l'une des conditions pour l'octroi d'un visa D est une condition de revenu : le/la regroupant·e doit prouver qu'il/elle perçoit un revenu équivalent à 120 % du revenu d'intégration social. Toutefois, de nombreuses données sont aujourd'hui disponibles pour confirmer que les femmes sont généralement moins bien payées que les hommes²³⁵. Ce phénomène s'explique, en partie, par le fait que les femmes occupent généralement plus souvent des fonctions qui sont moins bien rémunérées. Les femmes qui veulent être rejointes par leurs proches n'échappent pas à la règle.

Cette condition peut être constitutive d'une discrimination indirecte basée sur le genre. L'État belge devrait étudier cette problématique pour illustrer la présence ou non d'une telle discrimination indirecte et, le cas échéant, assouplir cette condition pour évaluer in concreto la situation individuelle de chaque demanderesse.

Mettre fin à la stigmatisation des familles mixtes

La loi du 2 juin 2013 de lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance²³⁶ a procédé à l'augmentation des délais de contrôle et d'enquête et 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 sens²³⁷.

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 de paternité frauduleuses²³⁸. Cette loi permet désormais à l'officier·e de l'état civil d'une commune de refuser d'acter la reconnaissance de paternité d'un enfant s'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, à l'héritage, à l'exercice de l'autorité parentale, à la création d'un lien familial affectif et sociétal...

235 IEFH, L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique. Rapport 2021, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/136_-_rapport_ecart_salarial_2021_0.pdf

236 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 complaisance (M.B. 23-09-2013).

237 LDH, Le lien familial international – Tensions et bonnes pratiques, L'établissement et la reconnaissance du lien familial international : guide à destination des praticiens, Bruxelles, février 2023 (https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/02/LDH22-001-Guide-communes_version-web.pdf).

238 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. 04-10-2017).

Il conviendrait que **toutes les politiques liées aux familles internationales gardent au cœur de leur préoccupation l'intérêt supérieur des enfants**, quels que soient les statuts de séjour de leurs parents, en application de l'article 3 sur la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. La lutte contre les abus ne peut en aucun cas justifier des atteintes aussi disproportionnées à leur intérêt supérieur et à leur droit à la vie familiale garanti par l'article 8 de la CEDH. Le législateur doit veiller à ce que l'action des officier-es de l'état civil soit avant tout guidée par ces principes fondamentaux.

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-droits »²³⁹. L'État belge doit veiller à protéger les droits fondamentaux de 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 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. À plusieurs reprises, des inspections sur les lieux de travail ont été menées avec pour principal objectif l'arrestation de personnes sans-papiers. Cette collaboration étroite entre service d'inspection, service de police et Office des étrangers qui nuit inévitablement aux buts premiers des services d'inspection, est contraire aux principes établis par l'OIT.

Par ailleurs, il existe une possibilité pour les travailleurs-ses sans-papiers de porter plainte auprès d'un service d'inspection sans courir le risque d'être dénoncé-es 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 travailleur-euses semblent ne pas se sentir en confiance vis-à-vis des inspecteurs et inspectrices et craignent que leur situation administrative soit rapportée à l'Office des étrangers ;
- Étant donné que les travailleur-ses sans-papiers n'ont pas la possibilité de signer de contrats avec leur employeur-se, dans les rares cas où les travailleur-euses 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-ses sans-papiers de prendre connaissance de leurs droits au travail.

La défense des droits fondamentaux des personnes en situation de séjour précaire est incompatible avec une « chasse aux sans-papiers » sur le chemin de l'école, dans les lieux de travail, dans des circulations qui leur sont nécessaires pour assurer leur subsistance ou encore lorsqu'ils et elles doivent recourir aux services de police pour assurer leur protection²⁴⁰.

239 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.

240 Voir infra concernant la pénalisation du séjour irrégulier.

Dépénaliser le séjour irrégulier

Un·e étranger·e en séjour irrégulier court le risque de se faire arrêter en raison de son statut lorsqu'il ou elle 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 étrangers²⁴¹, 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 police²⁴². 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·e. 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 emprisonnés·es s'ils ou elles dénoncent les auteurs·rices d'infractions commises contre elles ou eux.

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. À 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.

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 années²⁴³, des réformes législatives ont été adoptées pour rendre cette procédure encore plus stricte²⁴⁴. Outre ces réformes, l'application foncièrement problématique qui est faite de cette procédure par l'Office des étrangers a été dénoncée, tant par le Comité de bioéthique que par le Médiateur fédéral, ainsi que par l'ensemble des associations actives sur le terrain.

Ainsi, parmi les dysfonctionnements constatés, relevons notamment :

- Un seuil de « gravité » trop élevé pour apprécier le risque de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour, par exemple à l'égard des patient·es séropositif·ves qui ne sont pas en phase terminale, malgré les problèmes liés à l'accessibilité des soins dans leur pays d'origine²⁴⁵.

241 M.B. 31-12-1980.

242 M.B. 22-12-1992.

243 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). 248 personnes ont été régularisées pour raisons médicales en 2022. Les demandes de régularisation médicale continuent de baisser pour atteindre le chiffre le plus bas jamais enregistré, soit 1.147 en 2022. Cette même année, 1.065 ont obtenu une décision, dont 170 positives et 895 négatives. Ce sont 248 personnes qui ont été autorisées au séjour pour des raisons médicales en 2022, contre 1.330 personnes dont la demande a été refusée (Myria « Régularisation humanitaire et médicale »).

244 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).

245 S. Datoussaid, « Le Conseil du contentieux des étrangers face à la régularisation du séjour pour des motifs médicaux », Justice en ligne, 28 mai 2013, www.justice-en-ligne.be.

- L'utilisation d'une base de données non publiques (MedCoi) qui généralise les possibilités d'accès aux soins et traitements, à partir de cas particuliers, sans aucune contextualisation ;
- Une durée excessive de traitement de la demande de séjour, durant laquelle la personne étrangère gravement malade reste sans titre de séjour provisoire ;
- Certains principes de la déontologie des médecins sont mis à mal, notamment les principes d'indépendance, de confraternité et d'assistance entre praticiens²⁴⁶ ; etc.

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'État 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 soient respectés.

Mettre en place 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 343 € 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 Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé que l'article 8 de la Convention, protégeant le droit à la vie privée et à la vie familiale, exige, sur le plan procédural, que les conditions d'une procédure de régularisation soient claires et accessibles, non déraisonnables ou arbitraires, et que des voies de recours effectives existent²⁴⁷.

Par conséquent, la sécurisation des procédures de régularisation passe inévitablement par :

- **l'instauration d'une procédure claire, transparente, accessible et effective de régularisation** pour les nombreuses personnes « sans-papiers » sur le territoire belge ;
- **l'instauration de critères clairs établis par la loi** ;
- **la mise sur pied d'une commission indépendante** chargée de l'examen des cas individuels ;
- **la suppression des redevances** dont l'illégalité a déjà été constatée à plusieurs reprises par le Conseil d'État²⁴⁸.

Instaurer une véritable politique de régularisation par le travail

Des critères en vue d'une **procédure de régularisation par le travail** devraient être prévus. Les travailleur·euses sans-papiers sont en effet utilisé·es par les employeur·euses pour exercer une pression sur les salaires et dégrader les conditions de travail de tous les travailleur·euses 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

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

247 CEDH, Abuhmaid c. Ukraine, 12 janvier 2017, 31183/13, § 120.

248 Voir notamment CE. arrêt n° 245.403, 11 septembre 2019.

mise en place pour régulariser le séjour lorsqu'un·e employeur·euse n'ayant pas récemment commis d'infractions significatives ou répétées à la législation sociale désire embaucher des travailleur·euses dans une fonction en pénurie et dans des conditions conformes.

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

Bien que le projet de loi dit « visites domiciliaires »²⁴⁹ semble avoir été enterré suite aux nombreuses réactions qu'il a entraînées, des violations du droit à la protection du domicile et à la vie privée, protégées par les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution, continuent de se produire, lorsque la police pénètre dans les structures d'accueil pour arrêter les demandeur·euses de protection internationale débouté·es²⁵⁰.

Il convient que **tant les services de police que l'Office des étrangers mette fin à ces pratiques illégales.**

Mettre un terme aux retours « volontaires » imposés

La loi du 19 janvier 2012²⁵¹ 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. Belgique²⁵² 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 irrégulier²⁵³, 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 constitutionnelle²⁵⁴, ni l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un·e étranger·e mineur·e qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume²⁵⁵.

Il est dès lors indispensable de **mettre fin à toute pratique visant à faire pression sur un individu pour forcer son retour « volontaire »** vers son pays d'origine.

249 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.

250 I. Fontignie, M. El Khoury et J. Hardy, La protection domiciliaire dans les structures d'accueil, newsletter de l'ADDE, n° 173, mars 2021 (https://www.adde.be/index.php?option=com_content&view=article&id=811%3AAla-protection-domiciliaire-dans-les-structures-d%E2%80%99accueil&catid=273). Voir également CEDH, Sabani c. Belgique, 8 mars 2022.

251 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. 17-02-2012).

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

253 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.

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

255 M.B. 01-07-2004.

Mettre fin au recours aux Centres de détention administrative et aux expulsions forcées

Il est impératif de procéder à la **fermeture des Centres de détention administrative et de mettre fin à toute forme d'enfermement pour des raisons administratives**. Ce qui implique aussi la fin des expulsions forcées. Il faut en effet réaffirmer le droit fondamental à la liberté.

À titre intermédiaire et tant que les Centres de détention administrative ne seront pas supprimés, il faut **interdire purement et simplement la détention de certaines catégories de personnes**: à tout le moins les personnes vulnérables (dont les enfants) et les personnes inéloignables. Cela nécessite la mise en place d'une évaluation de la situation individuelle avant toute mise en détention permettant à la personne de faire valoir ses droits fondamentaux, notamment via la présence d'un·e avocat·e²⁵⁶ ;

- il faut accroître la transparence et les mécanismes de contrôle tout au long du processus de retour. L'État belge doit publier régulièrement des chiffres et ses pratiques précises. Une **commission permanente et indépendante en charge du suivi de la politique d'éloignement devrait être instituée**. L'utilité, le sens et les conséquences de l'enfermement administratif des migrant·es en Belgique doivent être évalués ;
- le recours à la détention doit en tout état de cause être une mesure de dernier ressort, en conformité avec la directive « retour »²⁵⁷, il faut évaluer les formes alternatives de détention actuelles, telles que les « maisons de retour » ou le recours à la résidence à domicile (avec un signalement périodique). Il faut mettre en place des alternatives à la privation de liberté respectueuses des droits fondamentaux et adaptées à chaque situation particulière, tout en veillant à ce que ces alternatives se substituent effectivement aux privations de liberté et ne viennent pas simplement s'y ajouter ;
- il est nécessaire de prévoir **un recours automatique rapide contre la détention** et a minima de réformer la procédure de requête de mise en liberté devant les juridictions d'instruction, en permettant à ces juridictions 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)²⁵⁸.
- **un délai maximum de deux mois de détention à compter du jour de l'arrestation doit être prévu par la loi.**

²⁵⁶ MOVE, Avis au sujet d'une loi « Salduz » pour les personnes étrangères, Doc. Parl. 55 2322/001, 29 avril 2022 (<https://movecoalition.be/wp-content/uploads/2021/10/Proposition-loi-Salduz-avis-finalise-19.05.22.pdf>).

²⁵⁷ 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.

²⁵⁸ Dans son arrêt Hassen El Dridi, la Cour rappelle que la détention administrative, mesure de dernier ressort à laquelle peut recourir l'État 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).

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·es sont expulsé·es entre temps. Durant la période 2004-2015, 396 plaintes ont été introduites, alors que 83.902 personnes ont été détenues sur ce même laps de temps ; 319 plaintes ont été déclarées recevables, et moins de 30 plaintes ont été déclarées fondées²⁵⁹. Ainsi, moins de 5 plaintes ont été introduites par 1000 étranger·ères détenu·es 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'homme²⁶⁰.

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

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



Adopter une approche globale d'encadrement des technologies dans le respect des droits fondamentaux

Trop souvent, l'encadrement et la régulation d'applications technologiques par le législateur n'interviennent que bien après que les usages ne se soient répandus. En conséquence, les droits fondamentaux ont déjà été impactés par une pratique qu'une législation ne peut alors que viser à endiguer. Il est dès lors important que **le législateur agisse au profit d'une approche globale, centrée** non pas sur la technologie, mais **sur la protection des libertés fondamentales et la lutte contre les discriminations**.

Ce faisant, dans le processus d'élaboration d'une norme, le service public, appelé à présenter son besoin (et les finalités envisagées) devant le parlement, devrait :

- Garantir la transparence appropriée ;
- Fournir des preuves de l'efficacité de la solution technologique envisagée ;
- Documenter la manière dont les risques connus (dont les biais) seront évités, par exemple grâce à l'élaboration d'une analyse d'impact en matière de droits humains en plus d'une analyse d'impact sur la protection des données personnelles ;
- Respecter les limites imposées par la jurisprudence et les normes supérieures quant à l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées.

La participation de représentant·es de la société civile aux débats sur ces questions, placé·es sur un pied d'égalité avec tout autre service ou autorité publique souhaitant régulariser ou déployer une technologie, est fondamentale par exemple, par le mécanisme des demandes d'avis aux personnes concernées au sujet d'un traitement prévu lors de la réalisation d'analyses d'impact²⁶¹. Toute décision allant à l'encontre de l'opinion des représentant·es de la société civile et d'académiques, là où il existe un consensus, devrait être justifiée.

Cette approche globale doit également impliquer l'évaluation récurrente des normes pour en assurer la raison d'être, des garanties quant au fonctionnement et à l'efficacité des autorités de contrôle ainsi que des mécanismes permettant aux victimes d'abus ou de violations d'exercer leurs droits individuels. Comme le relève Algorithm Watch, « there is a big challenge for policymakers when it comes to ADM and AI in Belgium. They need to take legal, ethical, and social concerns seriously and to ensure these systems are transparent, and implemented with the necessary democratic oversight, have a positive impact on Belgian society, and empower Belgian citizens »²⁶²

Enfin, comme le soulignent A. Rouvroy et T. Berns, il faut interdire que « des décisions produisant des effets juridiques à l'égard des personnes ou les affectant de manière significative ne soient prises sur le seul fondement d'un traitement de données automatisé (...) »²⁶³.

261 Art. 35. 9. RGPD.

262 <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/report2020/belgium/>

263 A. Rouvroy et T. Berns, Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation – Le disparate comme condition d'individuation par la relation ?, Réseaux, n° 177, La Découverte, Paris, 2013, p. 171.

Garantir la transparence dans les domaines liés au numérique et à la protection des données personnelles

Les menaces que les technologies font peser sur les démocraties sont intimement liées au manque de transparence, notamment en matière de surveillance numérique²⁶⁴. Les autorités publiques doivent favoriser les mesures de publicité active dans ce domaine en veillant à ce que les informations relatives à ces systèmes puissent être trouvées et consultées aisément par toute personne intéressée.

De plus, les analyses d'impacts relatives à la protection des données doivent être rigoureusement réalisées par les autorités publiques, tant dans le cadre de l'élaboration d'une base légale que dans le cadre d'une activité spécifique de traitement²⁶⁵. Si leur publication n'est pas exigée par le Règlement général sur la protection des données, la publication est une pratique qui renforce la confiance citoyenne²⁶⁶. Elle doit être favorisée, au moins concernant des parties de ces analyses, telles qu'un résumé ou une conclusion, conformément aux recommandations du Comité européen de la protection des données (EDPB)²⁶⁷ et de l'Autorité de protection des données (APD)²⁶⁸. En matière de publicité passive, leur communication ne peut pas être systématiquement refusée même lorsqu'elles contiennent des informations spécifiques concernant les risques de sécurité pour le responsable du traitement des données ou de divulgation des secrets commerciaux ou des informations commercialement sensibles. Une communication partielle doit toujours être envisagée et une justification doit être donnée pour chacune des parties soustraites à la publicité.

Les traitements algorithmiques tendent à se répandre au sein des infrastructures numériques des administrations. Quelle que soit l'étape du processus décisionnel à laquelle ils participent - qu'ils concernent les outils assistant la décision ou ceux l'automatisant - et le degré d'intervention humaine, **tout traitement algorithmique** intervenant dans l'élaboration d'un acte ou d'une décision administrative **devrait tomber sous les obligations de transparence administrative** mais également d'explicabilité²⁶⁹. Enfin, pour certains publics, défavorisés ou touchés par la fracture numérique, la seule "forme intelligible" doit demeurer une explication orale donnée par la personne responsable de traitement.

264 Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/51/17: The right to privacy in the digital age, 4 août 2022, 51e session. pt. 54. Ce dernier s'alarme face aux menaces que l'extension de la surveillance fait peser sur les démocraties : « La surveillance numérique est intimement liée à un manque de transparence plus général. Le public sait souvent très peu de choses sur les diverses pratiques de surveillance qui s'imbriquent dans de nombreux aspects de la vie. Trop souvent, les gouvernements ne communiquent pas d'informations fiables sur les types de systèmes de surveillance qu'ils utilisent et à quelles fins, et négligent souvent de présenter des preuves de l'efficacité de ces systèmes. »

265 Art. 23 de la Loi-cadre du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. 05-09-2018).

266 « Actuellement, les analyses d'impact relatives à la protection des données (AIPD) réalisées par les autorités publiques ne doivent pas être publiées. Cela a, par exemple, entraîné un déficit de transparence lors du développement de systèmes informatiques complexes liés à de gigantesques bases de données dans le cadre de la lutte contre le COVID-19. La difficulté à implémenter les mesures prévues par le Règlement général sur la protection des données ne peut néanmoins justifier un défaut à cet égard. » IFDH, [Avis du 5 octobre 2021 sur l'usage des algorithmes par les administrations](#).

267 Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is «likely to result in a high risk» for the purposes of Regulation 2016/679, p.15 : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>

268 Recommandation d'initiative n° 01/2018 du 28 février 2018 de l'Autorité de protection des données concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et la consultation préalable (CO-AR-2018-001), pt. 89: <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2018.pdf>

269 Avis de la Ligue des droits humains et de la Liga voor mensenrechten sur la proposition de loi du 6 avril 2021. <https://www.liguedh.be/avis-de-la-ligue-des-droits-humains-et-de-la-liga-voor-mensenrechten-sur-la-proposition-de-loi-du-6-avril-2021-modifiant-la-loi-relative-a-la-publicite-de-ladministration-du-11-avril-1994-af/>

Assurer le contrôle des usages de nouvelles technologies et des bases de données à caractère personnel

Les technologies et les bases de données qu'elles supposent portent atteinte à la vie privée. La justification d'une ingérence doit **faire l'objet d'une évaluation a priori et a posteriori**.

Tout d'abord, les preuves de l'efficacité d'une solution technologique préventive (vidéosurveillance, scanners corporel...) doivent être apportées et ressortir de rapports issus de l'expertise universitaire et des expériences à l'étranger.

Une analyse de l'impact sur la protection des données à caractère personnel doit être effectuée avant tout recours à de nouvelles technologies opérant un traitement de données susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques²⁷⁰. Cette analyse d'impact spécifique de protection des données doit être effectuée même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption de la base légale²⁷¹. Les résultats de ces analyses doivent être pris en compte afin de déterminer les mesures appropriées à prendre pour assurer que le traitement des données à caractère personnel respecte les législations et les droits et libertés fondamentales. La possibilité de demander l'avis des personnes concernées au sujet du traitement prévu²⁷² doit être encouragée.

Des dispositifs d'évaluation et de contrôle par des structures indépendantes et suffisamment dotées doivent être mis en place au départ de méthodes strictes intégrant une évaluation du respect des droits fondamentaux (droit à la vie privée, droit à la protection des données personnelles, liberté de circulation, etc.).

Interdire la reconnaissance faciale dans l'espace public

La reconnaissance faciale nécessite la récolte et le traitement de données biométriques, considérées comme particulièrement sensibles car hautement personnelles et (quasi) permanentes²⁷³. Cela implique qu'une fuite de données peut avoir de graves conséquences à long terme.

En effet, l'usage de cette technologie dans l'espace public permettrait aux autorités de surveiller et d'identifier en permanence l'intégralité de sa population. La surveillance muselle la liberté d'expression et limite les possibilités de se déplacer librement, de se rassembler, de manifester. Cela constitue une atteinte fondamentale à la vie privée et au droit à l'anonymat des citoyen·nes dans l'espace public. La reconnaissance faciale impactera surtout les groupes sociaux particulièrement affectés et marginalisés en les discriminant davantage : personnes migrantes, communauté LGBTQI+, minorités raciales, personnes sans-abri, etc.

D'autres risques sont inhérents à cette technologie :

- risques quant au stockage des données : les risques de piratages informatiques visant ces données biométriques très sensibles sont importants et l'actualité belge a, de nombreuses fois, montré que les données récoltées par les autorités publiques n'étaient pas à l'abri de ces piratages ;
- risques d'erreurs et de discriminations accrues : les études montrent que cette technologie reproduit les discriminations sexistes ou racistes induites par les conceptions sociales dominantes et des institutions qui les vendent et qui les utilisent ;

270 Conformément à l'article 35 du Règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/ce (règlement général sur la protection des données).

271 Art. 23 de la Loi-cadre du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

272 Art. 35.9.

273 Article 4.14) du RGPD.

- risques de normalisation et de glissement vers la surveillance de masse : le déploiement des technologies de surveillance avancée à coups de projets pilotes qui précèdent les cadres légaux, puis sont ensuite régularisés, souvent sans débat démocratique.

La reconnaissance faciale est une technologie extrêmement attentatoire aux droits et libertés fondamentales. **Son usage dans l'espace public est disproportionné et son utilisation par les autorités à des fins d'identification doit être interdite dans les lieux publics**, quelles que soient les réformes à venir²⁷⁴.

En toutes circonstances, il faut interdire les usages d'algorithmes entraînés sur des bases de données constituées illégalement, tels que les essais effectués par la police fédérale du logiciel Clearview AI.

Aborder de manière équilibrée la lutte contre la criminalité grave et le respect de la vie privée

Il y a une extension 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 recherches²⁷⁵.

À cet égard, outre le développement de la transparence de la politique de ces services, il convient de **renoncer à mettre sur pied des politiques aboutissant à la conservation massive et indifférenciée des données de tous-tes les citoyen-nes** (surveillance de masse ou donnant un sentiment diffus de surveillance) comme c'est le cas dans le cadre de la loi relative à la rétention des données²⁷⁶. La conservation des métadonnées constitue une atteinte disproportionnée à la vie privée, ce que n'ont pas manqué de juger la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle à sa suite²⁷⁷. Cette mesure déroge au principe de confidentialité des communications, renverse la présomption d'innocence et doit rester l'exception. La conservation, même ciblée, doit être encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle est effectivement limitée au strict nécessaire²⁷⁸. C'est pourquoi, la LDH a attaqué, pour la troisième fois, la loi visant leur conservation²⁷⁹. Les personnes concernées doivent disposer de garanties effectives contre les risques d'abus.

Enfin, **lorsqu'une décision de la CJUE conclut à une violation de la vie privée des individus, le gouvernement doit remédier au plus vite à cette violation** sans attendre les arrêts subséquents de la Cour constitutionnelle, comme c'est le cas pour la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers transposant la législation européenne²⁸⁰.

274 Pétition pour l'interdiction de la reconnaissance faciale à Bruxelles. <https://democratie.brussels/initiatives/i-155>

275 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/>

276 Loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (M.B. du 08-08-2022). Voir également <https://www.liguedh.be/avis-de-la-ligue-des-droits-humains-sur-le-projet-de-loi-data-retention/>

277 C.C., arrêt n° 57/2021 du 22 avril 2021. Voir également Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Rapport 2022, pp. 16-23 (https://comitet.be/wp-content/uploads/2022/03/Comite-T-Rapport-Verslag-2022_compressed.pdf); Ligue des droits humains, Vie privée : la Cour constitutionnelle donne à nouveau raison à la LDH et ses partenaires en annulant partiellement la loi sur la conservation des métadonnées de communication, communiqué du 23 avril 2021 (<https://www.liguedh.be/vie-privee-la-cour-constitutionnelle-donne-a-nouveau-raison-a-la-ldh-et-ses-partenaires-en-annulant-partiellement-la-loi-sur-la-conservation-des-metadonnees-de-communication/>).

278 C.J.U.E., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd & Michael Seitzinger e.a.*, C-293/12 & C-594/12, pt. 65.

279 La Ligue des droits humains introduit un recours contre la loi « data retention » devant la Cour constitutionnelle, 9 février 2023 <https://www.liguedh.be/la-ligue-des-droits-humains-introduit-un-recours-contre-la-loi-data-retention-devant-la-cour-constitutionnelle/>

280 La loi belge PNR « Passenger Name Record » recadrée par la Cour de justice de l'Union européenne. <https://www.liguedh.be/la-loi-belge-pnr-passenger-name-record-recadree-par-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne/>

S'opposer à la surveillance algorithmique des communications (Chat control)

La protection des enfants contre les abus sexuels, pas plus qu'une autre finalité, ne peut justifier une surveillance systématique de toutes nos correspondances en chasse de conversations suspectes et de contenu illicite²⁸¹.

Le contenu même de toutes les télécommunications par messagerie serait analysé, sans que les personnes impactées n'aient un lien avec la commission d'une quelconque infraction. Tout contenu suspect serait signalé à la police avec les conséquences graves que supposeraient la multiplication de faux positifs.

Ce type de mesures viole le secret des communications, constitue une intrusion disproportionnée dans la vie privée et relève d'une propension à proposer des solutions technologiques à des problèmes qu'elles ne pourront régler. La prévention et l'éducation des personnes mineures doivent rester les principales priorités. **La confidentialité des communications et leur chiffrement doivent être protégés.**

Assurer un contrôle des bases de données policières et un droit accès à leurs données par les citoyen·nes

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)²⁸² ou les services de renseignement (base de données FTF)²⁸³. Afin d'éviter toute dérive en la matière, l'accès à ces données doit être restreint aux personnels habilités et cette procédure de restriction doit être publique²⁸⁴.

Il devrait être prévu un **droit d'accès direct des citoyen·nes aux données policières les concernant**²⁸⁵ à l'instar de ce qui est prévu pour les données à caractère personnel ou comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres États²⁸⁶. Toute limitation à ce droit doit rester proportionnée et ne peut être systématique.

Enfin, un recours juridictionnel effectif doit être instauré pour permettre de contester les réponses obtenues par les responsables de traitement.

281 En ce sens, voir la proposition de règlement européen établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants dit CSAM Child Sexual Abuse Material

282 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. 28-03-2014).

283 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 1^{er} bis « de la gestion des informations » du chapitre IV de la loi sur la fonction de police (M.B. 22-09-2016). Sur le sujet, voir Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T), Rapport 2021, pp. 17-21 (<https://comitet.be/wp-content/uploads/2021/03/Comite-T-Rapport-2021-Verslag.pdf>).

284 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.

285 CJUE, Affaire C-333/22 - Ligue des droits humains contre L'organe de contrôle de l'information policière. Conclusions de l'avocate générale Mme Laila Medina présentées le 15 juin 2023 : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274654&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=21775298>

286 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).

Garantir la continuité des services administratifs “physiques” tout en continuant à œuvrer pour résorber la fracture numérique

L'accélération de la numérisation de certains services essentiels et de l'accès aux biens et services mène à une véritable E-exclusion (E-fracture sociale) des personnes en situation de pauvreté²⁸⁷. Il est tout à la fois primordial d'**offrir un accès matériel à la technologie et aux compétences numériques** que de **rendre l'accès aux technologies inclusif pour les publics davantage impactés** tels que les personnes en situation de handicap, d'illettrisme, les personnes âgées et/ou précarisées.

L'implémentation du numérique n'a de sens que s'il impacte positivement la vie des citoyen·nes. Faute d'être accompagnée de mesures visant à garantir l'égalité d'accès, une numérisation peut avoir des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de personnes²⁸⁸. L'usage du digital doit rester un choix librement consenti et non l'unique option imposée aux citoyen·nes. **Le maintien de guichets physiques de qualité et la possibilité du dialogue humain doivent être garantis.** Pour assurer une juste mise en balance de ces réalités, les autorités pourraient se doter de chartes pour un accès au numérique démocratique et inclusif qui affirmerait l'interdiction du « tout digital ».

Dans cet ordre d'idée, l'avant-projet d'ordonnance « Bruxelles Numérique », adopté par le gouvernement bruxellois le 28 septembre 2023, doit être retiré ou, à défaut, doit prendre en compte les nombreuses critiques émises²⁸⁹ visant à stigmatiser l'absence de maintien des guichets physiques et des permanences téléphoniques à destination de tous les publics, et en particulier pour les publics les plus vulnérables²⁹⁰. Celui-ci revêt en effet un caractère discriminatoire en ce que la dématérialisation des services publics et d'intérêt général impacte prioritairement les personnes en situation d'analphabétisme²⁹¹, entre autres.

287 Un·e belge sur deux se trouve dans une situation de vulnérabilité numérique en conséquence de la généralisation de l'e-gouvernance et de la dématérialisation des services publics et privés. Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés), Unia et le Service de lutte contre la pauvreté, 3 février 2023, [https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_\(publics_ou_priv%C3%A9s\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_(publics_ou_priv%C3%A9s).pdf)

288 Cour constitutionnelle arrêt du 16 juin 2004, n° 106/2004, <https://www.const-court.be/public/f/2004/2004-106f.pdf>. Cet arrêt a annulé les dispositions législatives prévoyant que la seule publication en ligne du Moniteur belge et non plus en version papier (B.18 et s.).

289 Carte blanche, Le projet «Bruxelles numérique» du gouvernement Vervoort mettra en difficulté un Bruxellois sur deux, La Libre, 14 novembre 2022 (<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/11/14/le-projet-bruxelles-numerique-du-gouvernement-vervoort-mettra-en-difficulte-un-bruxellois-sur-deux-OT4IE4WCWZG2NCA3DIMLO55TGA/>).

290 Voir notamment les analyses émises par Lire et Ecrire Bruxelles (https://lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/critiques_et_propositions_ordonnance.pdf) et Brulocalis (<https://brulocalis.brussels/fr/actualites/avant-projet-d'ordonnance-bruxelles-numerique-brulocalis-demande-au-ministre-clerfayt-le>).

291 Unia et Service de lutte contre la pauvreté, Avis n° 318 relatif à l'impact de la digitalisation des services (publics ou privés), 3 février 2023 ([https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_\(publics_ou_priv%C3%A9s\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_(publics_ou_priv%C3%A9s).pdf)).



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

Le droit de participation des enfants²⁹², consacré aux articles 12 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) et 22*bis*, al. 2 de la Constitution, est considéré comme une valeur fondamentale de la CIDE et a été érigé comme l'un des quatre principes généraux de celle-ci²⁹³. Véritable levier permettant un plus grand respect des droits de l'enfant, il **doit 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 dans sa demande, peu importe son âge, et que son opinion doit être dûment prise en considération. Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant, dans ses dernières observations destinées à la Belgique²⁹⁴, il est nécessaire d'abolir toutes les limites d'âge concernant le droit de l'enfant d'exprimer son opinion, de mettre en place des initiatives permettant aux mineur·es, même aux plus vulnérables d'entre eux/elles, de donner leur opinion et de garantir un accompagnement adéquat pour aider l'enfant dans son expression en respectant les principes d'une participation éthique et durable²⁹⁵.

Pourtant, alors que les enfants représentent un cinquième de la population belge, ils ne sont que très peu impliqués dans la politique et l'organisation de leur cadre de vie. Ce constat a encore été pleinement observé durant la gestion de la crise Covid-19 où la voix des enfants et de leurs représentant·es était, pour l'essentiel, inaudible. Les enfants se sont alors retrouvés comme objets de décisions sur lesquelles ils n'ont eu aucune prise²⁹⁶.

Il est dès lors indispensable de modifier les législations qui prévoient des limites d'âge pour recueillir l'opinion des jeunes, de mettre en place des dispositifs structurels permettant de recueillir l'avis des enfants, et notamment des jeunes enfants et des enfants provenant des groupes les plus vulnérables²⁹⁷. Il est essentiel d'offrir aux enfants et aux jeunes la possibilité 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·les qui travaillent avec eux/elles à ce sujet.

292 Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe définit le droit de participation comme étant « 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 1138^{ème} réunion des Délégués des Ministres, p. 3). Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies relie, quant à lui, la notion de participation aux droits à l'information (article 17) et aux libertés fondamentales (articles 13 à 15). Le terme participation est donc utilisé dans une acceptation très large, qui englobe le droit de l'enfant de prendre part aux décisions et aux mesures qui le concernent et de voir son point de vue être pris en compte par les décideurs (C.D.E., Observation générale n° 12. Le droit de l'enfant d'être entendu, 2009).

293 C.D.E., Observation générale n° 12. Le droit de l'enfant d'être entendu, 2009.

294 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 19.

295 G. LANSDOWN, Promouvoir la participation des enfants au processus décisionnel démocratique, Innocenti Insight, Florence, Unicef, 2001. Ces neuf principes sont : clarté et transparence, participation volontaire, participation respectueuse, participation pertinente, environnement et méthodes adaptés aux enfants, participation inclusive, participation appuyée par la formation, sécurité et participation responsable

296 A.-M. DIEU in Délégué général aux droits de l'enfant, Rapports Covid-19 et activités 2019-2020, p. 181. Voy. aussi Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, « Le droit à la participation des enfants face à la crise du coronavirus », 2020, www.lacode.be; Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, « La participation des enfants face à la crise du coronavirus : Bilan et mise à jour », 2021, www.lacode.be; CIDE, COVID-19 : On parle de nous les jeunes sans jamais nous inviter. Sympa... (carte blanche), www.levif.be, 2021.

297 Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 33.

Garantir des réponses diversifiées et individualisées aux comportements délinquants des mineur·es et mettre fin au dessaisissement

Le système protectionnel instauré en Belgique en matière de justice des mineur·es 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 auteur·es et victimes de participer à une offre restauratrice**²⁹⁸. 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 circonstances²⁹⁹.

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 ou pour lequel le juge de la jeunesse estime qu'au vu de l'accumulation d'infractions, les mesures protectionnelles ne sont plus adéquates pour ce/cette jeune, pour qu'il ou elle soit jugé·e devant une chambre spécifique du tribunal de la jeunesse appliquant le droit pénal commun (ou devant la Cour d'assises s'il ou elle a commis un crime non correctionnalisable)³⁰⁰. Par ailleurs, d'autres jeunes sont jugé·es selon le droit et la procédure pénale dès lors qu'il s'agit d'une infraction de roulage, les écartant également du bénéfice de la justice protectionnelle.

Pourtant, les recherches montrent que le dessaisissement ne se traduit pas par une réintégration dans la société, bien au contraire³⁰¹, et refuse donc à certain·es 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 Unies³⁰².

Il faut donc **mettre fin au dessaisissement** en Belgique.

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 pas³⁰³. Ce qui est également un sujet d'inquiétude pour le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies³⁰⁴.

Il faut donc de toute urgence agir, dans la continuité des travaux du Pacte pour un Enseignement d'Excellence, sur plusieurs leviers pour faire évoluer la situation en faveur d'un **droit équitable à un enseignement accessible et de qualité** :

- renforcer les enseignant·es 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 ;

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

299 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 46 et 47.

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

301 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>. Voy. aussi Rapport du délégué général aux droits de l'enfant, « Quel avenir pour les jeunes dessaisis ? », novembre 2012, www.dgde.be.

302 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 47, a).

303 UNICEF, Report Card 14.

304 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 38 et 39.

- 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.

Des mesures doivent, par ailleurs, être prises **pour assurer la gratuité totale de l'enseignement**. Il est donc urgent de définir un échéancier clair, prévu par le Pacte pour un enseignement d'excellence, visant à atteindre la gratuité totale de l'enseignement primaire et secondaire. Notamment en poursuivant l'organisation progressive de la distribution gratuite des fournitures scolaires jusqu'en fin de secondaire, en interdisant les frais facultatifs, et en garantissant la gratuité des frais spécifiques à l'option qualifiante pour les familles les plus précaires, tout en mettant en place la distribution gratuite de soupe et de collations de qualité dans toutes les écoles.

Il est également essentiel de prévoir un enseignement supérieur plus abordable et propice à l'épanouissement et à la réussite en réduisant le coût des études, améliorant l'accessibilité des allocations d'études et encourageant l'accès au logement étudiant abordable. Il préconise également une révision des rythmes académiques pour correspondre au rythme biologique des étudiants et favoriser leur épanouissement et leur réussite.

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, soutenue et financée pertinemment, doit continuer à être développée pour les enfants porteurs d'un handicap³⁰⁵.

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 mois³⁰⁶, ce qui est très préoccupant.

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'Homme³⁰⁷, 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 (même si ces dernières ne sont pas dénuées de toutes critiques³⁰⁸) et l'accompagnement à domicile³⁰⁹. Ces alternatives doivent être travaillées et améliorées par le gouvernement afin d'être conformes aux droits de l'enfant³¹⁰.

305 Voir DGDE, FIDH, Inclusion asbl, Inclusion Europe, LDH et Unia, Handicap intellectuel et inclusion scolaire : Le Comité européen des Droits sociaux condamne la Belgique, communiqué du 3 janvier 2021 (<https://www.liguedh.be/handicap-intellectuel-et-inclusion-scolaire-le-comite-europeen-des-droits-sociaux-condamne-la-belgique/>).

306 UNICEF, Report Card 15, p. 27.

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

308 Voir *supra*.

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

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

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies vient de rappeler avec force que le recours à l'enfermement ne peut 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 liberté³¹¹.

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 étrangers³¹² doit être modifiée en ce sens comme le recommandent les experts internationaux et comme le prévoit l'accord du gouvernement du 9 mars 2023³¹³, resté sans suite aujourd'hui.

Garantir le respect des droits fondamentaux des mineur-es belges dans les zones de conflit

Malgré plusieurs opérations de rapatriement, dont la dernière date de juin 2022, des enfants mineurs de parents belges se trouvent encore en zone de conflit, en Syrie ou en Irak, notamment dans les camps du Rojava. En novembre 2022, le Délégué général aux droits de l'enfant estimait à 17 le nombre d'enfants mineurs belges dans les camps³¹⁴. 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 extrêmement grave au regard de leur bien-être et de leurs droits fondamentaux : ils sont en danger de mort imminente.

Plusieurs spécialistes belges des droits de l'enfant ont encore publié, le 14 octobre 2022, un nouvel appel auprès des autorités pour que soit organisé un rapatriement urgent des enfants belges qui sont encore sur place et pour qu'il soit porté secours aux autres enfants détenus dans les camps, malheureusement sans succès³¹⁵.

En réaction à la problématique, l'État belge a décrété 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 aussi 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'État belge, est critiquable et interpellante à de nombreux égards³¹⁶.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a quant à lui interpellé l'État belge en lui demandant avec insistance d'organiser de manière proactive, le 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'enfant³¹⁷. Il a par ailleurs condamné la France pour le non-rapatriement des enfants de parents français détenus dans des conditions similaires³¹⁸

311 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 44, a).

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

313 Voy. <http://www.onnenfermepasunenfant.be/actus/communiquede-presse-les-enfants-ne-pourront-plus-etre-detenumems-du-fait-de-leur-statut-migratoire/>; <https://www.caritasinternational.be/fr/asile-et-migration/les-enfants-ne-pourront-plus-etre-detenu-e-s-du-fait-de-leur-statut-migratoire-une-mesure-enfin-inscrite-dans-la-loi/>.

314 Délégué général aux droits de l'enfant, Rapport d'activités 2021-2022, novembre 2022, pp. 93-95.

315 Voy. le communiqué du DGDE du 25 mars 2022 qui appelle « à rapatrier d'urgence tous les enfants des camps du nord-est de la Syrie avec leurs parents » (http://www.dgde.cfwb.be/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=a9ba63ffbbc30be2e44778cf9d883e8bc392472d&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/actualites/CP_DGDE_KRC_-_Appel_commun_a_rapatrier_enfants_Syrie.pdf).

316 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.

317 C.D.E., Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 1^{er} février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 50.

318 Voy. C.D.E., 8 février 2022, S. B. et autres c. France, comm. nos 77/2019, 79/2019 et 109/2019. Voy. également Cour eur. D.H. (gde ch.), 14 septembre 2022, arrêt H. F. et autres c. France. Sur ces deux décisions voy. M. HARDT et C.

de telle sorte que l'État belge s'expose également à une décision de violation de la Convention relative aux droits de l'enfant.

En conclusion, **l'État belge doit impérativement rapatrier tous les enfants encore détenus dans des camps syriens, ainsi que leurs parents.**

Respecter et garantir les droits des enfants trans*

L'enfant trans* peut être défini comme étant un enfant « dont l'identité de genre et/ou l'expression de genre ne correspond(ent) pas au genre assigné à la naissance (notamment par les marqueurs d'identité »³¹⁹. La transidentité est donc un terme large devant, en principe, permettre d'inclure toutes les identités et les expressions de genre.

À ce jour, il n'existe aucun texte juridique international contraignant relatif à la protection des droits humains ou des droits de l'enfant en matière de transidentité. Il faut donc se référer à des instruments juridiques non contraignants³²⁰ ou à des droits plus généraux, pouvant englober les questions liées à la transidentité, tels que le droit à la vie privée et familiale³²¹, le droit à l'égalité et à la non-discrimination³²² ou encore le droit à l'autodétermination³²³.

Or, les enfants trans* rencontrent des obstacles spécifiques lorsqu'il est question de leur droit à l'autodétermination. La question de la reconnaissance juridique – mais aussi sociale – de leur sexe ou de leur genre reste, à l'heure actuelle, épineuse en Belgique³²⁴.

Malgré l'adoption de la loi le 25 juin 2017³²⁵ devant permettre une reconnaissance juridique plus aisée du sexe ou du genre des personnes trans*, de nombreuses problématiques sur le respect des droits des enfants trans* subsistent, comme l'épingle notamment l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2019³²⁶ qu'il est urgent de mettre en œuvre.

Par ailleurs, si un·e mineur·e peut solliciter une modification de son prénom dès l'âge de 12 ans, il/elle doit, par contre, attendre ses 16 ans pour modifier son identité de genre. Cette différence d'âge est difficilement compréhensible. C'est d'autant plus le cas qu'un·e mineur·e peut être émancipé·e dès 15 ans³²⁷ et qu'il/elle peut débuter des traitements médicaux sans critère d'âge, en vertu de la loi du 22 août 2002 relatives aux droits du patient³²⁸. La cohérence du système mis en place pour les enfants trans* est donc sujette à caution et mériterait une étude de grande ampleur, au regard

JADOT, « L'arrêt H.F. et autres c. France : beaucoup de bruit... pour rien ? », A.P.T., 2023/1, p. 35-60.; G. MATHIEU, A.-C. RASSON, De Genève à Strasbourg: le rapatriement des enfants détenus dans les camps au nord-est de la Syrie. In Guerre et Paix : mélanges en l'honneur du professeur Bruno Colson. Bruxelles : Larcier . 2023. p. 285-323. (Collection de la Faculté de droit de l'UNamur); .

319 C. DERAIVE, « Entre « fille » et « garçon », il faut choisir : les traitements médicaux normalisateurs des personnes inter* à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'Homme », in *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°5, février 2021, p. 9.

320 Peuvent être cités, de manière non exhaustive, les Principes de Jogjakarta (2007) et les Principes de Jogjakarta plus 10 (2017). Pour un exposé plus complet des instruments juridiques non contraignants sur cette question : G. MATHIEU, A.-C. RASSON et M. ROLAIN, « L'appréhension des violences subies par les personnes trans* et intersexes au prisme des droits humains : une révolution douce » in S. WATTIER (dir.), *Les violences de genre au prisme du droit*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 44 et s.

321 Droit consacré notamment par l'article 8 de la CEDH, l'article 16 de la CIDE et l'article 22 de la Constitution.

322 Droit consacré notamment par l'article 14 de la CEDH, l'article 2 de la CIDE et l'article 10 de la Constitution.

323 Ce droit ressort des articles 5 et 12 de la CIDE.

324 N. MUIZNIEKS, « Les enfants LGBTI ont droit à la sécurité et à l'égalité », *Carnet des droits de l'homme*, 2014, https://www.coe.int/en/web/commissioner/blog/-/asset_publisher/xZ32OPEoxOkq/content/lgbti-children-have-the-right-to-safety-and-equality?_101_INSTANCE_xZ32OPEoxOkq_languageId=fr_FR.

325 Loi réformant des régimes relatifs aux personnes transgenres en ce qui concerne la mention d'une modification de l'enregistrement du sexe dans les actes de l'état civil et ses effets du 25 juin 2017.

326 La Cour a ainsi estimé que le fait que les personnes non-binaires doivent accepter un enregistrement de sexe qui ne correspond pas à leur identité de genre est discriminatoire. La seconde discrimination est à trouver, selon la Cour, dans le caractère irrévocable de la procédure de modification de l'enregistrement du sexe et de changement de prénom pour les personnes dont l'identité est fluide

327 Art. 477 de l'ancien Code civil.

328 Art. 12, §2 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient. Cet article prévoit que le/la mineur·e est associé·e à l'exercice de ses droits suivant son âge et sa maturité.

de la complexité du sujet.

La nécessité pour le/la mineur·e d'être assisté·e de ses parents ou de son/sa représentant·e légal·e d'une part et celle de joindre à sa demande l'attestation d'un·e pédopsychiatre³²⁹ d'autre part posent également question. Ces exigences nécessiteraient une évaluation précise, impliquant la participation des enfants et jeunes concernés, afin de s'assurer de leur proportionnalité – qui laisse aujourd'hui perplexe, au regard du droit des enfants trans* à l'autodétermination.

Outre la question de **la reconnaissance juridique des enfants trans*** et des améliorations à apporter à cet égard, la question de **la reconnaissance sociale** est également problématique. Ces difficultés se posent avec d'autant plus d'intensité dans le secteur de l'aide à la jeunesse où certaines structures d'accueil (IPPJ, SROO, etc.) ne sont pas mixtes. À défaut de cadre ou de recommandations clairs, les pratiques sont disparates et n'assurent pas toujours le respect des droits des enfants trans*.

Il est nécessaire que des dispositifs structurels permettent une écoute bienveillante et respectueuse des enfants trans*. Une formation adéquate des différent·es acteur·rices de l'aide à la jeunesse autour de ces questions est en outre indispensable. Il en va de même de l'établissement d'un cadre commun permettant de garantir le respect des droits des enfants trans*, tout en veillant à éviter leur stigmatisation.

Enfin, il convient d'appréhender la question des droits des enfants trans* de façon nuancée dans la mesure où le développement psychique et identitaire de l'enfant est encore en cours de construction durant l'enfance et l'adolescence. Une réflexion interdisciplinaire en la matière mériterait d'être conduite en vue de penser leurs droits de façon équilibrée. À cet égard, quelle que soit la problématique, un accompagnement respectueux et compétent est nécessaire vu les enjeux à tous niveaux (psychologiques, relationnels et sociaux), et ce, quelle que soit le type de décision médico-thérapeutique envisagé.

Respecter et garantir les droits des enfants inter*

Les enfants et adultes intersexués, sont des individus nés avec des caractéristiques sexuées, telles que les chromosomes, les organes génitaux, ou bien encore la structure hormonale, "ne correspondant pas entièrement aux catégories mâle ou femelle, ou appartenant aux deux en même temps"³³⁰. Ces variations sexuées sont saines et naturelles et peuvent apparaître dès la naissance de l'enfant, durant l'adolescence ou à l'âge adulte. Il existe une quarantaine de variations possibles que ce soit « au niveau des chromosomes, des hormones, des glandes génitales, des organes reproducteurs ou d'autres caractéristiques sexuelles physiques » qui sont parfois visibles mais parfois totalement invisibles³³¹. Une variation des caractéristiques sexuées ou variation intersexe n'implique pas intrinsèquement des problèmes de santé pour les personnes intersexes. Par contre, celle-ci entraîne des besoins spécifiques. Par ailleurs, étant mal connue l'intersexuation conduit les personnes concernées à des situations de déprivation de droits, et notamment à la stigmatisation et à la discrimination.

Il n'existe pas de chiffres officiels, mais les Nations Unies estiment qu'1,7 % des personnes naissent intersexués³³². Selon les associations intersexes, la réalité est sans aucun doute supérieure³³³.

329 Celui-ci devant attester du fait que le/la mineur·e « dispose d'une faculté de discernement suffisante pour avoir la conviction durable que le sexe mentionné dans son acte de naissance ne correspond pas à son identité de genre vécue intimement ». Art. 3, §11 de la loi du 27 juin 2017 précitée.

330 Genres pluriels, Visibilité Intersexe, 2019, <https://www.genrespluriels.be/IMG/pdf/brochureintersexegps-rev7-web.pdf>.

331 Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (2021), « Les droits des enfants intersexes », www.lacode.be.

332 Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (FR-2015) https://unfe.org/system/unfe-67-UNFE_Intersex_Final_FRENCH.pdf.

333 Voy. <http://rainbowhouse.be/fr/article/intersexuation-mutilations-comdamnees-communiquer-presse/#sdendnote6sym>.

Le monde médical, souvent peu informé sur les droits fondamentaux des personnes intersexuées, tend encore trop souvent à vouloir « normaliser » les corps par des traitements médicaux ou des interventions chirurgicales. À l'échelle européenne, 62 % des personnes intersexes interrogées disent avoir subi un traitement chirurgical, 49 % un traitement hormonal et 47 % un autre traitement³³⁴. Or, la grande majorité de ces chirurgies et traitements ne sont pas nécessaires ni pour préserver ni protéger la santé et vont, au contraire, leur préjudicier. Elles causent en effet «souvent de nombreux dommages physiques irréversibles, notamment des douleurs, une perte de sensibilité, des cicatrices dues aux lésions, parfois même la stérilisation, ainsi que des conséquences psychologiques tout au long de la vie telles que le syndrome de stress post-traumatique et le risque que le sexe assigné ne corresponde pas à l'identité de genre de la personne»³³⁵.

En raison de ces risques, les traitements et chirurgies intersexes non consentis de manière éclairée par les personnes concernées³³⁶, ont été considérées par quatre comités onusiens comme de graves violations des droits humains³³⁷. Ces comités ont dès lors sévèrement réprimandé la Belgique concernant les mutilations génitales et autres traitements dégradants que subissent les personnes intersexuées. Ils dénoncent les traitements inhumains, cruels et dégradants des procédures de normalisation imposées aux enfants intersexués, qu'ils qualifient de pratiques néfastes et préjudiciables. Le Comité des droits de l'enfant invite alors l'État belge à interdire ces traitements ou actes chirurgicaux inutiles sur des enfants intersexués lorsqu'ils peuvent être reportés en toute sécurité jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de donner son consentement éclairé.

Cependant, en l'état, ces procédures ne sont pas explicitement interdites en Belgique et sont financées par la sécurité sociale. Une résolution visant à reconnaître le droit à l'intégrité physique des mineur-es intersexes a certes été adoptée le 11 février 2021 par la Chambre des représentants³³⁸. Elle demande notamment au gouvernement de mettre en place un cadre législatif pour protéger l'intégrité physique des mineur-es intersexué-es en garantissant que ses caractéristiques sexuées ne seront pas modifiées sans son consentement éclairé, sauf nécessité médicale et situation d'urgence rendant impossible le retardement de la décision. Deux ans plus tard, la résolution

334 Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality_en.pdf, pp. 51 et s.

335 <http://rainbowhouse.be/fr/article/intersexuation-mutilations-comdamnees-communiqua-presse/#sdendnote6sym>. Voy. aussi Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (2021), « Les droits des enfants intersexes », www.lacode.be.

336 En droit belge, pour les enfants mineurs qui n'ont pas le discernement, ce sont les parents (ou autres représentants légaux) qui prennent les décisions concernant leur santé (article 12 de la loi du 22 août 2002 sur les droits du patient). Cependant, s'agissant des traitements et chirurgies de normalisation des enfants intersexués, plusieurs expert-es et auteur-es s'interrogent sur le caractère libre et éclairé du consentement des parents (manque d'informations, manque de temps, pression sociale, préjugés...) (voy. Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (2021), « Les droits des enfants intersexes », www.lacode.be). Par ailleurs, s'agissant de traitements de *normalisation* et non médicaux, ils devraient être, selon les organes de protection des droits humains, consentis par les personnes directement concernées et non par leurs représentants légaux.

337 Ces quatre comités onusiens (le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et la Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes) ont déclaré les traitements et chirurgies de normalisation non consenties et inutiles pour la santé des personnes intersexuées comme des violations graves de leurs droits fondamentaux. Voy. notamment C.D.E., Observations finales (2019) CRC/C/BEL/CO/5-6, para. 25 et 26; C.D.H., Observations finales (2019) CCPR/C/BEL/CO/6; C.D.E.S.C., Observations finales (2020) E/C.12/BEL/CO/5) et C.E.D.A.W., Observations finales (2022) CEDAW/C/BEL/8). Ajoutons encore que l'article 22bis de la Constitution belge énonce que « Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement. Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale » et que le principe 32 dans les PJ+10 des principes de Yogyakarta adoptés par les Nations Unies affirme le droit à l'intégrité corporelle et mentale notamment des personnes intersexuées : « Tout le monde a le droit à l'intégrité corporelle et mentale, à l'autonomie et à se déterminer soi-même, quelles que soient son orientation sexuelle, son identité de genre, son expression de genre ou ses caractéristiques sexuelles. Chacun a le droit de ne pas être soumis à la torture et à des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants à cause de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son expression de genre ou de ses caractéristiques sexuelles. Personne ne doit être sujet à des procédures médicales invasives ou irréversibles qui modifient les caractéristiques sexuelles sans son consentement préalable, libre et informé, à moins que cela soit nécessaire pour éviter un dommage grave, urgent et irréparable à la personne concernée. »

338 Voy. Résolution de la Chambre des représentants visant à reconnaître le droit à l'intégrité physique des mineurs intersexes, 11 février 2021, <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/0043/55K0043008.pdf>.

n'a toujours pas été suivie d'effet, malgré l'urgence et la violation grave des droits des enfants et personnes intersexués. La condamnation de l'HUDERF par la Cour d'appel de Bruxelles dans l'affaire Coralie S. en février 2023 a encore rappelé l'urgence de la problématique³³⁹.

Il est donc aujourd'hui indispensable **qu'un cadre juridique de protection des droits fondamentaux des personnes intersexuées soit adopté** : en modifiant la législation afin que la Belgique se conforme à ses obligations européennes et internationales; en veillant à ce que les droits fondamentaux, l'intégrité physique, psychique et sexuelle ainsi que le droit à l'autodétermination des personnes intersexuées soient réellement protégés; en interdisant et en sanctionnant les interventions médicales dites « de normalisation » non consenties par la personne intersexuée; en garantissant que des recours et réparations effectifs soient prévus pour les victimes; en formant les professionnel·les de santé à un comportement respectueux envers les personnes intersexuées leur permettant ainsi qu'à leurs représentants légaux de recevoir des conseils et un soutien adéquats.

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

Le secret professionnel des travailleur·euses sociaux·ales est, à l'heure actuelle, mis à mal. Or, s'il n'est pas sérieusement garanti, les usager·ères risquent, par manque de confiance envers les intervenant·es, de ne pas demander d'aide et/ou de ne pas raconter la totalité de leurs difficultés.

Ainsi, la loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme, contenant notamment une obligation pour le personnel des CPAS de fournir à la justice les informations qu'ils jugeraient susceptibles 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. S'ils semblent pour l'instant spécifiquement 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 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 pour se prémunir de toute responsabilité de non collaboration avec les instances policières et judiciaires. À cette posture défensive, s'ajoutent la complexité des particularités législatives qui placent le secret professionnel entre un potentiel déliement et une absolue fermeté, ce 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·ères, particulièrement lorsqu'il s'agit de mineur·es.

En outre, concernant le/la mineur·e, la déontologie et la jurisprudence lui reconnaissent, s'il/elle a la capacité de discernement suffisante, son autorité sur les soins (consentement éclairé pour les soins et sur le partage d'informations dans le réseau de soins (et, plus largement, dans le réseau psycho-social)). Les conditions du secret professionnel partagé, défini par la jurisprudence, prévoient qu'il faut l'accord explicite du/de la bénéficiaire sur la transmission aux partenaires du réseau et sur le contenu de ce qui sera transmis. Si cette règle est encore trop souvent négligée pour les majeur·es, ça l'est encore plus pour les mineur·es. Ce dysfonctionnement dans les pratiques nécessite une information et des formations dans le secteur.

339 Voy. LDH et autres, La justice condamne un hôpital bruxellois pour des traitements médicaux « normalisateurs » sur une personne mineure intersexe, communiqué du 28 mars 2023 (<https://www.liguedh.be/la-justice-condamne-un-hopital-bruxellois-pour-des-traitements-medicaux-normalisateurs-sur-une-personne-mineure-intersexe/>). Voir également <https://www.lesoir.be/503726/article/2023-03-28/lhopital-des-enfants-condamne-pour-des-traitements-medicaux-normalisateurs-sur>; <http://rainbowhouse.be/fr/article/intersexuation-mutilations-comdamnees-communique-presse/#sdendnote6sym>.

Par ailleurs, la « Loi qualité »³⁴⁰ prévoit la mise en route de dossiers de santé informatisés qui resteront actifs pour une durée de 30 à 50 ans. Or, certaines difficultés médico-psycho-sociales (comme la santé mentale et d'autres domaines liés à l'intime), pour tout bénéficiaire et plus particulièrement pendant l'adolescence, devraient pouvoir faire l'objet d'un « droit à l'oubli ».

Protéger l'enfant de toute violence et maltraitance

Manque de places, épuisement, turn-over, enfants en danger, privations du milieu familial abusives, prévention sous-financée, difficultés à maintenir le lien parents-enfants, grèves, le secteur de l'aide et de la protection de la jeunesse ne se porte pas bien et peine à faire entendre ses revendications.

La protection de l'enfant contre la violence, la maltraitance et la négligence est un droit fondamental de l'enfant. Celles-ci ont en effet un impact majeur sur le développement de l'enfant et son intégrité physique ainsi que psychique ou sociale.

Or, actuellement, les enfants ne sont pas suffisamment protégés contre les violences et maltraitements subies dans les familles ou dans les institutions. À cette absence de protection vient s'ajouter la maltraitance institutionnelle du système de l'aide à la jeunesse qui est multiforme : prévention insuffisante, fragmentation de l'intervention et travail en réseau insuffisant voire inefficace, intervenant·es épuisé·es, noyé·es, en colère, trop peu formé·es, outillé·es et accompagné·es qui offrent une intervention inadéquate, manque de places criant, séparation des fratries, parole de l'enfant non entendue, absence d'accompagnement des parents en cas d'accueil de l'enfant en dehors de la famille (absence d'un "double mandat"), scénarios intergénérationnels, imprévisibilité... Au sein des institutions d'accueil, les violations de droits s'invitent en cascade (enseignement, loisirs, vie privée,...).

Ces maltraitements institutionnels se dessinent en miroir de la qualité parentale défaillante au départ et renforcent les trajectoires de vie brisée de nombreux enfants.

Pour faire face à ces constats, plusieurs solutions existent et doivent retenir l'attention.

Premièrement, il faut **renforcer l'accompagnement des parents dans leur parentalité**, ce dès la périnatalité. Les dispositifs de prévention dans la (petite) enfance sont insuffisants et doivent être renforcés et complétés. Par ailleurs, quand une inadéquation a été constatée, l'accompagnement des parents est une partie indispensable de l'intervention sociale et doit être pensé dans une perspective à long terme. Dans ce contexte, les intervenant·es qui accompagnent les familles doivent être formé·es aux différentes formes de famille et de parentalité afin d'éviter une maltraitance sociale ou culturelle et doivent être outillé·es pour créer un lien de confiance avec les familles qu'ils et elles suivent.

Deuxièmement, il faut **renforcer les compétences de détection des situations de négligence, violence ou maltraitance** auprès des professionnel·les au contact avec les enfants (accueillant·es, crèches, écoles, extrascolaire,...).

Troisièmement, il convient d'« épauler ceux et celles qui épaulent » **en reconnaissant un meilleur statut aux intervenant·es de l'aide à la jeunesse en les outillant davantage** (formations, interventions, supervisions...). L'intersectorialité sur le terrain (notamment entre la justice, la santé (mentale), le travail social, l'aide à la jeunesse...) doit être repensée et améliorée, en vue d'assurer un fil rouge continu dans l'accompagnement d'un enfant, en général, et privé de son milieu familial, en particulier. Des liens entre le secteur de la jeunesse et les décideur·euses doivent être créés pour que les réponses politiques soient plus proches des réalités du terrain.

Quatrièmement, le lien entre pauvreté et accueil en dehors du milieu familial a été largement

340 Loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé (M.B. 14-05-2019).

démonstré et est insupportable au regard des droits de l'enfant³⁴¹. Il faut dès lors **agir sur les causes de la précarité socioéconomique en hausse constante et investir dans les besoins de base** (logement, nourriture, santé) en lieu et place d'investir dans une augmentation de la prise en charge institutionnelle qui, même quand elle est indispensable, a des conséquences délétères sur les enfants. Il faut par ailleurs **désaturer le système d'accueil de l'aide à la jeunesse** pour que des places réellement utiles soient disponibles.

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

Le droit à la vie privée et familiale de l'enfant inclut le droit de vivre avec ses parents et d'être élevé par eux/elles. Cependant, quand l'intérêt supérieur de l'enfant l'impose, une séparation doit être décidée. Comme toutes les exceptions, une telle séparation doit rester exceptionnelle, provisoire et n'être envisagée qu'en dernier ressort.

Ces principes directeurs, au cœur des textes consacrant les droits de l'enfant, constituent la base du système de l'aide à la jeunesse en Communauté française et en Région de Bruxelles-Capitale. Le vécu des acteurs et actrices de terrain amène toutefois à devoir apporter certaines nuances et certains questionnements à propos de cet équilibre entre le droit à la protection et le droit à la vie familiale.

Premièrement, c'est une évaluation *in concreto* de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits humains des personnes concernées qui devraient être au cœur des décisions prises en matière d'aide à la jeunesse. Une hiérarchie de droits réalisée *in abstracto* et privilégiant à tout prix le droit à vivre en famille ne permet pas d'appréhender la multitude de situations vécues sur le terrain. **Un accueil hors du milieu de vie doit toujours être une mesure à prendre avec précaution**, dès lors qu'elle prive l'enfant de son droit à la vie familiale et qu'elle le conduit à entrer dans un système sous tension. Cependant, dans certains cas, cet accueil pourrait constituer une mesure préventive plutôt qu'une mesure de dernier ressort, permettant un temps d'arrêt et la construction de nouvelles bases saines et donc finalement une privation du milieu familial plus court. Dans cette hypothèse, **l'accompagnement des parents est alors indispensable**³⁴².

Deuxièmement, si le maintien du lien familial et le travail de ce lien constituent le premier objectif de l'intervention du secteur de l'aide à la jeunesse, un tel travail avec les familles nécessite des **moyens et des formations adéquates et continues des intervenant-es**, qui sont actuellement insuffisants. Il faut par ailleurs réévaluer le schéma classique du maintien du lien en cas d'accueil en dehors du milieu familial qui est « pro-forma », en général trop distendu, et qui ne correspond pas à toutes les situations.

Troisièmement, il est essentiel que les réalités socio-économiques de certains parents ne puissent pas, à elles seules, entraver le travail à entreprendre et encore moins, être à l'origine d'une privation du milieu familial. Cela l'est malheureusement encore trop souvent. A cet égard, **la prévention et la collaboration intersectorielle doivent être renforcées** et ainsi éviter des ruptures familiales dues à un système global défaillant³⁴³.

Quatrièmement, dans les situations d'accueil de longue durée, **l'accompagnement du jeune à la sortie de l'institution doit être renforcé**.

341 CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application en Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant, 2018, p. 6

342 Voir *supra*.

343 Voir LDH, On va où Maman ? Regards sur le placement d'enfants, Chronique de la Ligue des droits humains, n° 201, décembre 2022 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/01/Chronique-201-2.pdf>).

Garantir le droit à la participation dans l'aide à la jeunesse

Tous les enfants ont le droit de voir leurs opinions dûment prises en considération et le droit d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les concernant et donc dans les procédures de l'aide à la jeunesse.

Premièrement, il est essentiel **que les enfants soient rencontrés par l'ensemble des intervenant·es en charge de leur dossier, sans limite d'âge et de façon régulière**. Il a pu être observé que les échanges informels dans le milieu de vie constituaient un espace de recueil de l'opinion de l'enfant particulièrement propice.

Deuxièmement, **les opinions de l'enfant ne peuvent disparaître derrière la réflexion d'adultes** sur ce que devrait constituer son intérêt supérieur. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant et la Cour européenne des droits de l'homme lient étroitement l'évaluation et la détermination de l'intérêt de l'enfant et son droit à la participation.

Troisièmement, **les demandes de l'enfant ne peuvent être portées par les services mandatés, dont le rôle est d'informer et de guider la décision du juge**. Dans ce contexte, l'implication de l'avocat·e est primordiale. Les enfants doivent être accompagnés par un·e avocat·e à tous les âges, dans les procédures judiciaires et administratives qui les concernent, tant dans le secteur de l'aide que de la protection de la jeunesse. En outre, il est important que le jeune puisse participer et donner son avis sur le rapport qui sera transmis à l'autorité mandante. Concrètement, les services pourraient travailler en binôme d'intervenant·es, l'un portant la parole du service et l'autre celle de l'enfant.

Quatrièmement, **la participation de l'enfant ne peut être conditionnée à son habilité à la parole**. Il existe de nombreuses façons de communiquer. L'ensemble des intervenant·es doivent être formé·es et capables de communiquer avec les enfants de tout âge et niveau de développement cognitif. Il faut donc prévoir des moyens de participation au service de la personne, en fonction de ses besoins.

Cinquièmement, la mise en œuvre du droit à la participation n'a de sens que si la parole de l'enfant a de l'impact : les textes précisent, certes, que l'opinion de l'enfant doit être prise en considération à la lumière de son âge et de son discernement et qu'il est indispensable que les enfants ne soient pas responsables des décisions adoptées. En revanche, **l'enfant doit savoir et comprendre que son avis a compté dans la prise de décision**, ce même si elle n'a pas été dans le sens qu'il aurait souhaité.



Mener une politique cohérente de lutte contre la pauvreté et les inégalités

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. À 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.

Comme le relève la doctrine, les politiques publiques peuvent aussi être un facteur aggravant de nombreuses situations de vulnérabilité. Afin d'inverser cette tendance, elle conseille notamment **d'automatiser et individualiser les droits de chaque personne**. « Cela passe bien sûr par la suppression du statut de cohabitant·e, mais aussi par l'instauration de guichets uniques et l'intensification des médiations interculturelles (présence de traducteur·rices et interprètes), par une plus grande transparence des procédures, notamment juridiques, et par leur harmonisation entre les différentes communes ou CPAS (pour l'attribution des adresses de référence par exemple). Cela passe enfin par l'inversion de la charge de la preuve. Ce n'est pas aux plus fragiles de prouver qu'il·elles ont droit à un logement décent mais aux bailleurs de prouver qu'ils mettent des logements décents sur le marché. Ce n'est pas aux usager·ères fragiles de prouver qu'il·elles ont droit à un tarif social (par exemple pour l'eau) mais aux autorités de faire en sorte qu'il·elles en bénéficient. »³⁴⁴

Dans cet ordre d'idée, les pouvoirs publics devraient travailler à la mise sur pied d'une politique sociale forte permettant aux citoyen·nes de vivre dans la dignité. L'emploi ne protégeant pas toujours de la pauvreté, une attention particulière devrait être portée à la problématique des travailleurs et travailleuses pauvres. Les travailleuses à temps partiels et les travailleurs temporaires étant plus susceptibles de tomber dans la pauvreté, il faut **privilégier les mesures favorisant les emplois stables**. Il faut lutter contre les temps partiels involontaires et les flexi-jobs qui remplacent les contrats à durée indéterminée et l'utilisation abusive de contrats intérimaires successifs par les employeurs·euses. Afin de protéger les travailleurs les plus faibles, plus de moyens doivent être affectés à la lutte contre le dumping social et contre le recours à la fausse indépendance. Une autre cause de la pauvreté au travail est l'insuffisance des revenus au sein des ménages monoparentaux, il faudrait donc augmenter le salaire minimum afin de leur garantir un niveau de vie décent.

Il conviendrait également **d'interdire les réglementations communales aboutissant à une prohibition de facto de la mendicité**³⁴⁵.

344 C. Deligne, P. Godart, J. Moriau, P. Bacquaert, J.M. Decroly, P. Lannoy, A. Leclercq, A. Malherbe, V. Marziali, X. May, A. Pierre, J.P. Sanderson, E. Swyngedouw, M. Van Criekingen et B. Van Heur, Comment les politiques publiques aggravent les vulnérabilités, BSI Position Papers, n° 5, 19 juin 2023 (<https://bsiposition.hypotheses.org/2394>).

345 Sur le sujet, voir J. Fierens et M. Lambert, De l'inutilité de la répression de la mendicité – Aspects historiques et juridiques, Pauvreté n° 5, 2014 (https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/01/pauve_rite_05-web.pdf).

Individualiser les droits économiques et sociaux et relever tous les revenus au minimum au-dessus du seuil de pauvreté indexé à l'année en cours

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-es. 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 amicales³⁴⁶, tout comme les associations de défense des droits des femmes qui insistent sur le caractère particulièrement pénalisant de la cohabitation³⁴⁷.

La nécessaire suppression du statut cohabitant³⁴⁸ va de pair avec l'assurance à donner à chaque personne ayant droit à des revenus en Belgique qu'elle pourra vivre au-dessus du seuil de pauvreté (défini par la méthodologie EU SILC), soit plus de 60 % du revenu médian en Belgique, indexé à l'année en cours. Il n'est pas acceptable que la Belgique force des personnes à vivre en-dessous du seuil de pauvreté en leur imposant des allocations situées en-dessous de ce minimum. Le gouvernement Vivaldi a réalisé un relèvement bienvenu des minima sociaux, mais celui-ci reste insuffisant pour pouvoir donner la garantie d'une vie minimale digne à tous-tes. Trop de minima sociaux continuent d'être situés sous le seuil de pauvreté.

En conclusion, il est impératif d'individualiser les droits économiques et sociaux, notamment en supprimant le statut cohabitant de toutes les branches de la sécurité sociale, et de relever tous les revenus au minimum au-dessus du seuil de pauvreté indexé à l'année en cours.

Démocratiser la réglementation relative au chômage

En matière de chômage, la réglementation est adoptée uniquement par arrêtés royaux³⁴⁹. 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'État, selon S. Palate, « 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 »³⁵⁰. De ce fait, « la réglementation du chômage souffre d'un défaut de légitimité. C'est ce qui ressort de la crise de l'État 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'État.

346 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 (pp. 5 et 7).

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

348 Pour plus d'informations : <https://www.stop-statut-cohabitant.be/>.

349 Voir en particulier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B. 31-12-1991).

350 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.

C'est aussi ce qui apparaît, nonobstant l'inscription du chômage dans la Constitution comme un moyen destiné à garantir la dignité humaine de chacun·e, lorsqu'on examine la manière dont celui-ci est réglementé, sans intervention du pouvoir législatif ou presque»³⁵¹.

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 de droit aux allocations d'insertion**³⁵² **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 pallier 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 d'importante 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).

À 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, voire légèrement supérieur, au montant du revenu d'intégration.

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

Ce plan³⁵³ 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 chômeurs·euses soupçonné·es implicitement de fraude, alors même que l'emploi est indisponible à celui/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·nes. Ce plan ayant fait la preuve de son inefficacité, il doit être abrogé.

351 Ibid., p. 32.

352 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. 30-07-2012).

353 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. 09-07-2004).

De ce fait, il conviendrait d'**abroger le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi** et 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'emploi³⁵⁴ (voir infra).

Réformer la loi concernant le droit à l'intégration sociale³⁵⁵

Adoptée il y a un peu plus de 20 ans, la loi du 26 mai 2002³⁵⁶ fixe les conditions d'existence du droit à l'intégration sociale. Cette loi touche plus de 160.000 personnes en Belgique³⁵⁷. Ce nombre a littéralement explosé en 20 ans.

Cette loi pose donc différents problèmes, tout d'abord parce qu'elle « contractualise » le revenu d'intégration sociale qui peut prendre plusieurs formes, dont l'emploi et/ou un revenu d'intégration sociale et le projet individualisé d'intégration sociale.

En plus d'être actuellement fortement conditionnalisé, le droit à l'intégration sociale est en outre très arbitraire. Chaque CPAS disposant d'une très grande autonomie au niveau local dans la mise en œuvre de ce cadre juridique, la loi n'est pas appliquée de façon homogène sur le territoire. Le droit de l'aide sociale se précise trop souvent par voie de circulaires qui ne sont en général pas publiées au Moniteur belge et ne sont donc pas consultables. Ces circulaires dictent leur conduite non seulement aux CPAS mais aussi aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cela revient à ajouter des conditions à la loi. Par conséquent, il y a à parier que nombre de ces circulaires pourraient être déclarées comme étant illégales par le Conseil d'État, notamment en raison du fait qu'elles modifient une norme supérieure.

La circulaire de la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale du 14 mars 2014³⁵⁸ 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. À 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 2016³⁵⁹ 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 exclues des mécanismes classiques de solidarité par des sanctions et des pressions qui peuvent empêcher leur réelle intégration. Outre une **réforme de la loi du 26 mai 2002**³⁶⁰, il conviendrait de **procéder à l'annulation de cette circulaire et de cet arrêté royal afin de supprimer le PIIS**.

Supprimer le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)

Le PIIS, qui existe depuis 1993, a été la marque de la contractualisation du droit à l'intégration sociale. Il peut avoir trait à l'activation sociale ou professionnelle de la personne. À l'époque, sa contractualisation était imposée seulement aux personnes de moins de 25 ans. Depuis 2016, la loi prévoit que le PIIS accompagne systématiquement l'octroi d'un revenu d'intégration sauf si le CPAS établit par une décision motivée que la personne ne peut participer à un projet individualisé d'intégration sociale, pour des raisons de santé ou d'équité.

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

355 LDH, Vœux de réforme de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, 2023 : <https://www.liguedh.be/voeux-de-reforme-de-la-loi-concernant-le-droit-a-lintegration-sociale/>.

356 Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B. 31-07-2002)

357 https://stat.mi-is.be/fr/dashboard/dis_entities?menu=drilldown

358 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'État conformément aux dispositions de la loi du 2 avril 1965 (M.B. 04-07-2014).

359 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. 11-10-2016).

360 LDH, Vœux de réforme de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, 2023 : <https://www.liguedh.be/voeux-de-reforme-de-la-loi-concernant-le-droit-a-lintegration-sociale/>.

Dans la pratique, le PIIS est un outil arbitraire menant essentiellement au contrôle des bénéficiaires. Le contenu du PIIS n'est pas réellement encadré par la loi et les différences de traitement entre CPAS sont criantes. Le PIIS permet d'imposer un nombre et un type d'obligations, potentiellement illimitées, conditions subjectives et arbitraires qui s'ajoutent en pratique aux conditions légales d'octroi alors que, juridiquement, il n'est supposé que matérialiser la condition de disposition au travail. Il entraîne sanctions et retrait ou refus du revenu d'intégration en cas de refus de signature du PIIS. En raison de cet effet, il mène également à des situations de non-recours aux droits.

En outre, il n'a pas été pensé pour prendre en compte l'inégalité fondamentale entre les parties, le/la bénéficiaire étant dans une situation de totale dépendance vis-à-vis d'une institution dont dépend l'octroi ou le refus d'un revenu de survie. Le projet ne fait pas l'objet d'une réelle négociation. Dépourvus de revenus, les demandeur·euses ont un besoin économique urgent. Ce besoin et la menace de non-octroi du revenu les contraignent à la signature du projet. Il entraîne une grande différence de traitement et une inégalité entre les citoyen·nes quant à l'accès à un revenu de survie.

Enfin, il mène parfois à une intrusion importante dans le droit au respect de la vie privée de la personne. À titre d'exemple, voici le type d'obligations qu'on a déjà pu y trouver : prendre une contraception, avoir certains soins médicaux et psy, rencontrer certains objectifs portant sur la vie familiale ou l'éducation des enfants.

En conclusion, **il convient de supprimer le projet individualisé d'intégration sociale** des dispositifs accompagnant le droit à l'intégration sociale.

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 sociale³⁶¹ 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 décent et accessible, à l'énergie et à l'eau, et abroger la loi pénalisant l'occupation d'immeubles

La mise en place d'un droit effectif au logement requiert, en Belgique, un contrôle régulateur des loyers dont les valeurs du marché sont actuellement largement excessives, contrôle pouvant aller jusqu'au blocage en cas de crise. Un tel contrôle doit inclure 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...).

Une meilleure effectivité du droit au logement passe également par l'adhésion de l'État belge à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée sur le droit au logement. Cette disposition vise l'élimination progressive du sans-abrisme et l'accessibilité du logement décent aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Or, comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Comité DESC), la Belgique a cruellement besoin d'un accroissement de l'offre de logements sociaux : « le Comité recommande de garantir une offre plus large de logements abordables et de meilleure qualité, notamment par l'augmentation

361 M.B. 28-04-2017.

des offres de logements sociaux, la lutte contre l'inoccupation d'immeubles privés et publics, et l'encadrement des loyers sur le marché locatif privé »³⁶². Les pouvoirs publics doivent accélérer l'augmentation significative du parc de logements sociaux, très déficitaire en Régions bruxelloise et wallonne. À titre exemplatif, en Région bruxelloise, il manque environ 52.000 logements sociaux pour satisfaire à la demande et le temps d'attente moyen est de 12 ans³⁶³. Par ailleurs, 7134 personnes sans-abri et mal logées ont été recensées en novembre 2022³⁶⁴. Ces logements devraient être adaptables pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées.

En outre, le droit au logement est intrinsèquement lié aux droits à l'énergie et à l'eau. Contrairement au droit au logement, les droits à l'énergie et à l'eau ne sont pas expressément consacrés par la Constitution. Ils devraient l'être, et ce d'autant plus qu'ils subissent une pression sans précédent, affectant en particulier les ménages les plus vulnérables. En ce qui concerne l'eau, son statut de bien commun, c'est-à-dire de ressource rare et indispensable qu'il faut partager équitablement et dont il faut prendre soin collectivement, devrait servir de socle à la consécration et à la réalisation de ce droit fondamental³⁶⁵.

Dans le contexte des mesures prises par la Région wallonne pour protéger les victimes de la précarité énergétique, la Cour constitutionnelle a reconnu que le droit à l'énergie relève du droit à un logement décent³⁶⁶. Pour donner corps à cette reconnaissance, l'extension du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée, réalisée de manière temporaire par un arrêté royal du 28 janvier 2021, doit être pérennisée.

Par ailleurs, il faudrait :

- réinstaurer l'automatisation du tarif social élargi à tous les BIM ;
- élargir ce droit à toute personne jouissant de revenus inférieurs aux plafonds BIM, tout en conservant l'octroi lié à des statuts sociaux;
- prévoir un tarif social intermédiaire pour les personnes qui perçoivent des revenus supérieurs au BIM, mais qui demeurent modestes ;
- introduire un plafond sur les prix ;
- adopter une interdiction des coupures d'énergie au bénéfice des personnes qui ne sont pas en capacité de payer les factures.

Le tout pouvant être financé en captant les (sur)profits réalisés par le secteur énergie.

Plus largement, l'effectivité du droit fondamental à l'énergie conduit inexorablement à une remise en question de l'opportunité de la libéralisation du marché de l'énergie.

Devraient également être ré-instaurées les mesures régionales de protection des clients vulnérables, comme le nouveau statut de client protégé conjoncturel en Région wallonne. Par ailleurs, les Régions doivent investir massivement dans la rénovation des passoires énergétiques, avec un plan de « priorisation », sachant que les ménages habitant des logements dégradés sont plus touchés par la précarité énergétique et que leurs logements devraient donc figurer parmi les premiers à rénover.

362 Conseil économique et social, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Belgique, E/C.12/BEL/CO/5, 25 mars 2020, § 39.

363 A. de Marneffe, Liste mal mise à jour et refus en série : à Bruxelles, l'attribution des logements sociaux dysfonctionne, La Libre, 10 octobre 2022 (<https://www.lalibre.be/economie/immo/2022/10/10/liste-mal-mise-a-jour-et-refus-en-serie-a-bruxelles-lattribution-des-logements-sociaux-dysfonctionne-E46O3P5QJRE6BB2CEAYDLZMPJA/>). Voir également A. Wei, Accès au logement et destruction des habitats : une crise indissociable, La Chronique de la Ligue des droits humains, n° 204, septembre 2023, p. 6 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/10/Chronique-204-pour-le-site-terre.pdf>).

364 Bruss'help, Rapport annuel 2022. Voir également A. Wavreille, Crise du logement à Bruxelles : entre le loyer qui écrase le budget du mois et la moisissure qui court sur les murs, La Chronique de la Ligue des droits humains, n° 204, septembre 2023, p. 3 (<https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2023/10/Chronique-204-pour-le-site-ville.pdf>).

365 C. Romainville, G. Rolland, A. Hucq, "L'eau, la terre, l'environnement : trois biens communs en quête de reconnaissance concrète en droit belge", Journal des tribunaux, 2022/33, pp. 607-612.

366 C.C., 13 avril 2023, 63/2023, B.5.

De manière comparable à sa jurisprudence en matière d'énergie, la Cour constitutionnelle a reconnu qu'il existe un lien entre la protection de la dignité humaine expressément garantie par la Constitution et le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable³⁶⁷. Or, la précarité hydrique touche un ménage sur cinq à Bruxelles³⁶⁸. Pour lutter efficacement contre ce phénomène, l'intervention sociale de l'eau pour les usagers vulnérables, en Région bruxelloise, doit être revalorisée, et la lutte contre le non-recours renforcée³⁶⁹. Les coupures en fourniture d'eau doivent être interdites dans les trois Régions du Royaume (actuellement, elle n'est interdite qu'en Région bruxelloise), en ce compris la limitation de débit, et la lutte contre les passoires hydriques intensifiée³⁷⁰.

Enfin, quant au logement, **la loi du 18 octobre 2017 inscrivant dans le Code pénal l'occupation d'immeubles sans titre ni droit** (dite loi anti-squat³⁷¹), 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. Cette loi **doit être abrogée**. En attendant cette abrogation, 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.

Lutter contre les atteintes au droit de manifester pacifiquement

Depuis quelques années, un faisceau d'éléments démontre un affaiblissement croissant du droit de manifester en Belgique.

En amont d'une manifestation, le traitement des demandes d'autorisation est l'occasion pour les autorités locales de les conditionner à des exigences disproportionnées (délais de notifications de plusieurs semaines, voire plusieurs mois, souscription d'une assurance responsabilité civile, redirections de parcours vidant de son sens le fait de manifester en des endroits stratégiques, etc.) dissuadant, voire empêchant totalement les manifestations non planifiées ou spontanées en réponse à des événements.

Lors de manifestations pacifiques, des usages disproportionnés, voire illégaux de la force publique sont de plus en plus dénoncés : mécanismes de contrôle des foules (contrôles d'identité, fouilles, arrestations administratives arbitraires, technique de la nasse, autopompes, boucliers, chiens, matraques, gaz au poivre, etc.), violences verbales et physiques lors des arrestations... À l'issue des manifestations, les sanctions administratives et les poursuites pénales se multiplient, notamment à l'encontre d'activistes, de syndicalistes, de simples manifestant-es pacifiques. L'ensemble de ces éléments constituent des ingérences dans le droit de manifester et ont pour conséquence de décourager ou de limiter les manifestations dans l'espace public (*chilling effect*).

Le pouvoir politique tente de faciliter les velléités répressives et le maintien de l'ordre par des législations nouvelles visant à interdire à certaines personnes de se rendre à une manifestation. En août 2022, par le biais d'une circulaire³⁷², la ministre de l'Intérieur rappelait à l'ensemble

367 C.A., 1er avril 1998, 36/98, B.4.3. Voir aussi : N. Bernard et A. Machado, "Du droit à l'eau et de la précarité hydrique", Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier, 2021/3, pp. 146-165.

368 Selon les données disponibles au mois de juin 2022 : <https://www.socialenergie.be/fr/nouveaux-barometres-de-la-precarite-energetique-et-hydrique/>

369 Voir en Région wallonne : <https://www.inbw.be/fonds-social-de-leau> ; en Région bruxelloise : https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Brochure_Intervention_sociale_eau-FR.pdf

370 Plus généralement, la Ligue des droits humains, sur les questions des droits fondamentaux à l'énergie et à l'eau, adhère et fait siens les Memorandums de la CGEE, tant sur le plan fédéral que régional, consultables ici : https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/230629_Memorandum-federal-CGEE.pdf ; https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/230629_Memorandum-RBC-CGEE-3.pdf. Plus généralement, la Ligue des droits humains, sur les questions du droit fondamental au logement, adhère et fait sien le Memorandum du RBDH, consultable ici : <https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/RBDH-Memorandum-2023-1.pdf>

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

372 Circulaire relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation, en complément de la circulaire OOP41, M.B. 27-10-2022.

des autorités communales du pays qu'existait la possibilité d'interdire, de manière préventive, l'accès « à certains auteurs de troubles dans le cadre d'une manifestation ». Soumis pour avis à l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, cette circulaire a reçu un avis largement défavorable³⁷³. La révocation de la circulaire a été recommandée « dès lors qu'il appartient en première instance au législateur et non à la Ministre de se pencher sur l'opportunité et la proportionnalité de restrictions importantes des droits humains », ce qui n'est pas le cas, la circulaire étant toujours publiée au Moniteur belge. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a également élaboré un projet de loi visant à introduire dans le Code pénal une interdiction judiciaire de manifester³⁷⁴. Tant l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains³⁷⁵ que le Conseil Supérieur de la Justice³⁷⁶ ont pourtant rendu des avis défavorables sur l'avant-projet de loi.

Dans ce contexte, il convient de **dénoncer et s'opposer à toutes les dynamiques à l'œuvre allant dans le sens d'une diminution de la protection du droit de manifester pacifiquement**. Comme le souligne le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « Il peut arriver qu'en raison de l'effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire. (...) [L]'interdiction des « troubles à l'ordre public » en droit interne ne devrait pas être utilisée indûment dans le but de restreindre des réunions pacifiques. »³⁷⁷. De même, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a affirmé que « Sous peine de vider la liberté de réunion de sa substance, il faut accepter, dans une certaine mesure, le fait que les rassemblements peuvent perturber la vie ordinaire, notamment en causant des difficultés de circulation, un certain mécontentement voire des préjudices aux activités commerciales³⁷⁸ »³⁷⁹.

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

Les procédures sur requête unilatérale sont introduites par les employeurs et visent, en général, à mettre fin à la grève. Ces procédures ont pour effet de judiciaireiser le conflit social et d'exclure, en outre, les syndicats à l'entame de la procédure judiciaire. Ceux-ci peuvent, en cours de procédure, introduire une tierce opposition mais elle intervient souvent après la fin du conflit social.

Après une condamnation de la Belgique en 2011 par le Comité européen des droits sociaux³⁸⁰ en raison de l'entrave au droit de grève que créent ces procédures sur requête unilatérale, la jurisprudence belge avait opéré un revirement et tendait vers un meilleur encadrement de telles procédures. Malheureusement, la LDH et d'autres acteurs de terrain³⁸¹ observent une recrudescence

373 IFDH, avis n° 5/2023 du 26 avril 2023 sur la circulaire relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation.

374 Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, DOC 55 3322/010 du 18 juillet 2023.

375 IFDH, avis n° 04/2023 du 20 février 2023 sur l'avant-projet de loi introduisant une interdiction judiciaire de manifester (nouvel article 34sexies du Code pénal).

376 CSJ, avis relatif à l'avant-projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, du 17 février 2023.

377 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, CCPR/C/GC/37, para. 44 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/232/16/PDF/G2023216.pdf?OpenElement>).

378 Cour européenne des droits de l'homme, Kuznetsov c. Russie, requête n° 10877/04, 23 octobre 2008, par. 44, et Commission interaméricaine des droits de l'homme, Rapport sur la sécurité des citoyens et les droits de l'homme, par. 197.

379 Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 2 février 2016, A/HRC/31/66, para. 32 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/14/PDF/G1601814.pdf?OpenElement>).

380 CEDS, Confédération européenne des Syndicats (CES), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC) et Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique, 13 septembre 2011.

381 IFDH, Rapport parallèle sur le droit du travail en Belgique pour le Comité européen des Droits sociaux, 20 juillet 2022, p. 62. <https://institutfederaledroitshumains.be/fr/publications/rapport-parallele-sur-le-droit-du-travail-en-belgique-pour-le-comite-europeen-des-droits-sociaux>

de ce type de procédures ces dernières années. Le fait que des procédures en tierce-opposition soient introduites par les organisations syndicales pour réformer les ordonnances rendues suite aux requêtes unilatérales critiquées ne permet pas de garantir effectivement le droit de grève et de protéger suffisamment les grévistes. Il faut rigoureusement **interdire le recours aux procédures sur requêtes unilatérales dans le cadre de l'exercice du droit de grève.**

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 Belgique³⁸², relève que « aucun État 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. »³⁸³ 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 mineur·es en situation de handicap³⁸⁴.

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'enfant³⁸⁵.

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·euses migrant·es en situation irrégulière et les membres de leur famille, **aient accès, sur un pied d'égalité avec les résident·es légaux·ales, aux installations, aux biens et aux services en matière de santé**, comme recommandé par le Comité DESC³⁸⁶.

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 matière³⁸⁷.

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. À cet égard, la commercialisation de ce secteur doit faire l'objet d'un contrôle adéquat³⁸⁸.

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

383 Ibid., § 195.

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

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

386 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.

387 Voir *supra*.

388 Pour information, voir Gang des vieux en colère, Maisons de repos en Flandre : les prix flambent, et

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

La « loi gender mainstreaming » du 12 janvier 2007³⁸⁹ 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. Ce test genre est intégré dans une analyse d'impact complète, préalable au dépôt en conseil des ministres des projets de réglementation. L'organe de contrôle de la qualité des analyses est beaucoup trop peu sollicité et, lorsqu'il l'est, trop tardivement. **Il faudrait modifier la loi de décembre 2013 afin d'obliger les autorités réglementaires à demander un contrôle par le comité de la qualité avant le premier passage en Conseil des Ministres et dans un délai permettant au comité d'effectuer des analyses approfondies.**

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.

Contrairement au *Gender mainstreaming*, le *Handi mainstreaming* ne fait pas l'objet, en Belgique, d'une dimension budgétaire analogue au « *Gender budgeting* ». Or, dans un contexte de sous-réalisation du droit à l'accessibilité en Belgique, **un outil de *Handi budgeting*, institué aux niveaux fédéral et régionaux, permettrait de visibiliser de manière précise les ressources disponibles pour la réalisation de ce droit fondamental et de programmer ensuite leur allocation à différents projets.** Pour rappel, dans son rapport sur la Belgique, le Comité onusien des droits des personnes handicapées « *s'inquiète de l'insuffisance d'accessibilité pour les personnes handicapées et du fait qu'il n'existe pas de plan national avec des objectifs chiffrés clairs et que le manque d'accessibilité ne soit pas suffisamment considéré comme un problème* »³⁹⁰.

l'encadrement ne suit pas !, 19 octobre 2023 (<https://gangdesvieuxencolere.be/2023/10/maisons-de-repos-en-flandre-les-prix-flambent-et-lencadrement-ne-suit-pas/>).

389 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. 13-02-2007).

390 Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique, CRPD/C/BEL/CO/1, 28 octobre 2014.

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

La Ligue des droits humains souligne le **caractère central du suivi de la législation anti-discrimination**. 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 mystères ». Il importe de distinguer entre plusieurs usages de ces tests.

1. Les autorités peuvent tout d'abord faire réaliser de tels tests par des chercheur·euses expérimenté·es, 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·rices économiques au problème posé par la discrimination et au risque de sanction qu'ils/elles encourent lorsqu'ils/elles enfreignent la législation antidiscriminatoire³⁹¹.
2. Ensuite, la réalisation de tests de situation ou de tests par « clients mystère » peut servir à identifier les auteur·es d'infractions à la législation antidiscriminatoire. La loi du 15 janvier 2018 portant dispositions diverses en matière d'emploi a expressément autorisé les inspecteur·rices sociaux·ales, à certaines conditions, à réaliser de tels tests dans cet objectif³⁹². 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·rices sociaux·ales et déploient les moyens humains et financiers nécessaires à cette fin³⁹³.
3. Enfin, des tests de situation ou tests par « clients mystères » 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-Capitale³⁹⁴ et l'ordonnance du 21 décembre 2018 modifiant le Code bruxellois du Logement afin de renforcer la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement³⁹⁵, 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 indirecte³⁹⁶.

391 Voy. "Praktijktests veroveren steden", De Standaard, 27 décembre 2018.

392 Cf. nouvel article 42/1 du Code pénal social. 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. 21-11-2017) a conféré un pouvoir similaire aux inspecteurs régionaux de l'emploi.

393 La Ligue des droits humains renvoie à la recommandation 25 du mémorandum d'Unia sur ce point https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Memorandum_FR_2023.pdf

394 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.

395 <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2018/12/21/2019040080/justel>

396 Voy. J. Ringelheim et V. Van der Plancke, "Prouver la discrimination en justice", in J. Ringelheim et P. Wautet (dir.), Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations, Anthemis, CUP, 2018, pp. 137-173, spéc. pp. 158-163.

Promouvoir la neutralité inclusive

Il importe de respecter la liberté d'expression, de conviction et de religion y compris dans l'accès à l'enseignement et à l'emploi. Si l'on ne peut déduire de l'absence de manifestation d'ordre convictionnel une absence de conviction, le port d'un attribut vestimentaire révélant l'adhésion d'un·e étudiant·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.

Dans l'emploi, en cas de conflit, dans le secteur public comme privé, il convient d'encourager des solutions pragmatiques permettant de maintenir dans leurs fonctions les travailleurs·euses souhaitant, par conviction religieuse, porter un attribut vestimentaire particulier. Si des raisons impérieuses, telles que de sécurité, le justifient et le nécessitent, une adaptation du vêtement ou du couvre-chef porté peut être envisagée.

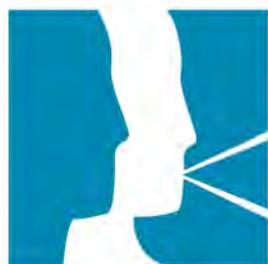
D'apparence neutre, les règles d'interdiction de port de tout signe convictionnel, adressées indistinctement à tou·tes, impactent en réalité plus fortement les femmes portant le foulard. **Alors que les inégalités entre femmes et hommes continuent d'être une réalité en Belgique, l'accès à l'enseignement et à l'emploi de toutes les femmes, quelles que soient leurs convictions religieuses et en particulier de celles situées à l'intersection de multiples vécus discriminatoires, doit être protégé, voire soutenu par des mesures d'actions positives.**

Lutter pour l'accès aux études supérieures et contre le non-recours de l'aide pour les étudiant·es

Les différentes réformes (décret paysage) restreignant l'accès aux études et l'enveloppe budgétaire de l'enseignement poussant les établissements à sélectionner les étudiant·es pouvant s'y inscrire, ces derniers ont d'énormes difficultés à pouvoir y accéder ou à retenter leur chance. Au-delà de cette précarité de statut s'ajoute des précarités socioéconomiques liées aux coûts de la vie (logement, énergie, alimentation, santé...) dont certains sont fortement liés à la vie étudiante (minerval, inscription, logement/kot, matériel d'étude...). Or, les aides pour les accompagner ne sont que peu mobilisées. Les CPAS sont dépassés par les demandes avec comme conséquences : retards de rendez-vous et de réponses pour une demande du droit à l'intégration sociale, sélection des « bons » profils, non-suivi du dossier, non-renouvellement du Projet Individualisé d'Intégration Sociale... La Ligue des droits humains rappelle que la Belgique s'est engagée dans le chemin vers la gratuité des études supérieures (PIDESC, art. 13) et appelle donc prioritairement à réduire les coûts directs et indirects des études.

Quant aux allocations d'études, une réforme est en cours dont l'objectif affiché est d'augmenter les montants et élargir le nombre de bénéficiaires, avec une priorité donnée à l'augmentation des montants alloués aux étudiant·es kotteur·euses. Cependant, le travail entourant cette réforme a permis de mettre en lumière une sous-estimation du seuil de pauvreté et une sous-estimation des coûts des études qui engendraient un définancement moyen des étudiant·es externes au profit des internes (or, dans le supérieur, les navetteur·euses forment 80 % des boursier·es et les kotteur·euses 20 %).

Pour la Ligue des droits humains, **les allocations d'études doivent à tout le moins empêcher celles et ceux qui en bénéficient de basculer, du fait de leur inscription aux études, en-dessous du seuil de pauvreté (calculé au niveau de la Belgique et actualisé à l'année en cours). L'ensemble des frais qui découlent de la vie scolaire ou étudiante doivent pouvoir être pris en compte pour calculer les montants des allocations. Il est enfin essentiel d'automatiser leur traitement pour réduire le non-recours et d'élargir les bénéficiaires notamment à la promotion sociale, aux études de même niveau et aux étudiant·es internationaux·ales sans délai d'installation sur le sol belge.**



**LIGUE
DES DROITS
HUMAINS**

53, boulevard Léopold II - 1080 Bruxelles

Tél 02 209 62 80 **Email** ldh@liguedh.be

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)