

6ème rapport périodique  
de la Belgique

2019

Rapport  
parallèle de

l'INDH 

et de 



Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansoverzekeheid en sociale uitsluiting

Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Combat Poverty, Insecurity and Social  
Exclusion Service



**Sixième rapport périodique de la Belgique devant le  
Comité des droits de l'homme des Nations Unies**

**Rapport parallèle**

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Institutions qui ont contribué à la rédaction de ce rapport .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Méthodologie .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Réponses à la Liste de points .....</b>	<b>3</b>
3.1	<i>Renseignements d'ordre général sur la situation des droits humains dans le pays, y compris sur les nouvelles mesures et les faits nouveaux concernant la mise en œuvre du Pacte .....</i>	3
3.1.1	Réponse au Point 2 : Autres nouveaux faits importants .....	3
3.2	<i>Cadre constitutionnel et juridique de l'application du Pacte (art. 2) .....</i>	4
3.2.1	Réponse au Point 4 : Institution nationale indépendante des droits de l'homme (INDH) .....	4
3.3	<i>Mesures antiterroristes (art. 2, 7, 9, 10, 14 et 17) .....</i>	5
3.3.1	Réponse au Point 5 : Mesures antiterroristes et droits humains .....	5
3.4	<i>Non-discrimination et droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou sexuelles (art. 2, 20, 22 et 24 à 27) .....</i>	6
3.4.1	Réponse au Point 6 : Lutte contre les infractions à motivation raciste ou religieuse et Plan interfédéral contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance .....	6
3.4.2	Réponse au point 7 : Mesures de lutte contre l'incitation à la haine et la propagande raciste .....	8
3.4.3	Réponse au point 8 : Liberté de religion .....	9
3.4.4	Réponse au Point 9 : Discrimination sur base de la langue .....	10
3.4.5	Réponse au Point 10 : Discrimination sur base de l'orientation sexuelle .....	10
3.5	<i>Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants (art. 7) .....</i>	12
3.5.1	Réponse au Point 13 : Modification de l'article 417bis du Code pénal et principe de non-refoulement 12	
3.5.2	Réponse au Point 14 : Forces de l'ordre et personnel pénitentiaire .....	12
3.6	<i>Sécurité de la personne et traitement des prisonniers (art. 7, 9 et 10) .....</i>	14
3.6.1	Réponse au Point 15 : Détention de personnes souffrant de problèmes de santé mentale dans les prisons et les annexes psychiatriques .....	14
3.6.2	Réponse au Point 17 : Sécurité de la personne et traitement des prisonniers .....	15
3.7	<i>Interdiction de l'esclavage et de la servitude (art. 8) .....</i>	16
3.7.1	Réponse au Point 18 .....	16
3.8	<i>Légalité de la détention et sécurité de la personne (art. 2, 9 et 10) .....</i>	16
3.8.1	Réponse au Point 19 .....	16
3.9	<i>Réfugiés et demandeurs d'asile (art. 7, 9, 10, 12 à 14 et 24) .....</i>	19
3.9.1	Réponse au point 20 .....	19
3.9.2	Réponse au point 21 .....	20
<b>4</b>	<b>Éléments complémentaires .....</b>	<b>22</b>
4.1	<i>Inscription dans les registres de la population (art. 14, 16, 25) .....</i>	22
4.2	<i>Liberté d'association (art. 22) .....</i>	23
<b>5</b>	<b>Notes de fin .....</b>	<b>25</b>

# 1 Institutions qui ont contribué à la rédaction de ce rapport

1. **Unia** est une institution publique indépendante de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité des chances. **Notre indépendance et notre engagement en faveur des droits humains sont reconnus par la Global Alliance of National Human Rights Institutions (statut B)**. Notre compétence est interfédérale, ce qui signifie qu'en Belgique nous sommes actifs tant au niveau fédéral qu'au niveau des Communautés et des Régions. Unia est chargé d'apporter une aide aux victimes de discriminations basées sur les critères protégés par les lois antidiscrimination qui mettent en œuvre les directives européennes 2000/43 et 2000/78. Le 12 juillet 2011, Unia a également été désigné comme mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées.
2. **Myria**, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Myria a pour mission légale d'informer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires, de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et de stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Il a également été désigné rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains.
3. Le **Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale** est une institution publique interfédérale, créée en 1999 par l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.<sup>1</sup> Son mandat de protection des droits humains a été donné sur la base du constat que la pauvreté « *porte atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains* » et de l'objectif commun que se sont fixés les législateurs, à savoir « *la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'homme* ». Le Service a explicitement reçu mandat de fournir tous les deux ans un « *rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, qui contient notamment une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que les inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits ainsi que des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation* » (article 2 de l'Accord de coopération).

## 2 Méthodologie

4. Nous apprécions l'opportunité qui nous est donnée de présenter ce bref exposé pour informer le Comité des droits de l'homme. Notre contribution se base sur différentes sources d'information : les signalements déposés à Unia et à Myria par des individus ou des associations ; les résultats des missions de monitoring et de recommandations d'Unia ; notre participation à différents groupes de travail, commissions, conseils d'avis ; les rapports des autorités et organismes concernés ; les rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté ; les rapports et recommandations de la société civile. Les sources sont généralement identifiées en note de bas de page.
5. Notre contribution est structurée autour de la Liste des Points établis par le Comité en vue de la soumission du sixième rapport périodique de la Belgique. Il a été tenu compte des réponses apportées par l'État belge dans son rapport afin d'éviter toute redite. La présente contribution vise dès lors à compléter et, le cas échéant, nuancer ce rapport. Nous formulons également une série de recommandations. Nous espérons que la présente contribution représentera une source d'informations utiles pour le Comité et que les recommandations soulevées ci-après pourront être adressées au cours de la Session.

## 3 Réponses à la Liste de points

### 3.1 Renseignements d'ordre général sur la situation des droits humains dans le pays, y compris sur les nouvelles mesures et les faits nouveaux concernant la mise en œuvre du Pacte

#### 3.1.1 Réponse au Point 2 : Autres nouveaux faits importants

##### Nouvelle loi sur les reconnaissances frauduleuses

6. Une loi de 2017 introduit le concept de reconnaissance frauduleuse<sup>2</sup> en dépit d'un avis critique du Conseil d'État (CE), notamment sur l'absence de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette loi permet à un officier de l'état civil, fonctionnaire local, de reporter et refuser la reconnaissance d'un enfant si un des parents vise de la sorte l'obtention d'un avantage en matière de séjour et cela même si le lien biologique entre le parent et l'enfant est établi. En pratique, cette loi complique considérablement la reconnaissance d'enfants nés hors-mariage lorsqu'un des parents est en séjour irrégulier. Aucune protection contre l'expulsion n'est prévue pendant la durée de l'enquête. En cas de refus de la reconnaissance, aucun recours spécifique n'est prévu.<sup>3</sup> Cette loi est actuellement attaquée devant la Cour constitutionnelle.

##### Droits de l'enfant et situations de pauvreté

7. Il est important de mettre l'accent sur la protection de l'enfant par *sa famille* (art. 24) ainsi que sur la protection de la famille *par la société et l'État* (art. 23), en particulier contre les *immixtions* et les *atteintes* à la vie privée et familiale (art. 17) dans les situations de pauvreté. Le respect de la vie privée est aujourd'hui mis à mal, entre autres par les évolutions dans le domaine numérique, les préoccupations sécuritaires et l'accent mis sur le contrôle. Cette pression est encore plus forte dans des situations de pauvreté, compte tenu de la conditionnalité accrue des droits sociaux et des contrôles qui y sont associés, et de l'intensification de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.<sup>4</sup>
8. Il a été scientifiquement prouvé que les enfants issus de familles en situation socio-économique difficile sont plus susceptibles d'être placés que les autres enfants.<sup>5</sup> En effet, d'une part, le droit des enfants de grandir dans leur famille est moins respecté dans les situations de pauvreté, d'autre part, la pauvreté rend également le maintien du lien entre les enfants et les parents plus difficile pendant la durée du placement.<sup>6</sup>
9. C'est certainement le cas lorsqu'on envisage une large délégation de l'autorité parentale, comme le prévoit la loi du 19 mars 2017 modifiant le Code civil en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux.<sup>7</sup> Le Service de lutte contre la pauvreté et les organisations de défense des droits de l'enfant ont souligné que cette décision ne tient pas suffisamment compte de la situation, des difficultés et des efforts des parents en situation de pauvreté.<sup>8</sup> Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans ses Observations finales du 12 février 2019 sur les cinquième et sixième rapports périodiques, a demandé à la Belgique de réviser cette loi.<sup>9</sup> Le 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a aboli la possibilité d'une délégation générale de certains aspects importants de l'autorité parentale en cas de séjour de longue durée de l'enfant dans une famille d'accueil dans des cas non urgents.<sup>10</sup>



### Recommandation

Faire bénéficier les parents et leurs enfants d'une protection contre l'éloignement pendant toute la procédure d'établissement de la filiation.

Soutenir les familles en situation de pauvreté pour éviter le placement d'enfants. Si une mesure de placement s'impose, investir dans le maintien du lien entre l'enfant placé et ses parents.

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

### 3.2.1 Réponse au Point 4 : Institution nationale indépendante des droits de l'homme (INDH)

10. Depuis mai 2018, Unia est reconnu en tant qu'INDH de type B. L'Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés instaure une coopération entre les différents niveaux de pouvoir afin d'asseoir l'indépendance d'Unia (l'Accord fait référence aux Principes de Paris), son mandat et ses compétences territoriales (sur tout le territoire) et matérielles (pour tous les niveaux de pouvoirs). Malheureusement, la conclusion d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées pour la mise en place d'une INDH de type A n'est pas d'actualité. Le 1<sup>er</sup> juillet 2019, la loi fédérale créant un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains est entrée en vigueur.<sup>11</sup> Si Unia, Myria et le Service de lutte contre la pauvreté se réjouissent de la création de l'Institut, force est de constater que, sa compétence se limitant aux matières fédérales, l'approche unique et transversale des droits humains s'en voit déforcée.
11. Dans l'intervalle, l'effectivité et la jouissance égale des droits découlant du Pacte pour les personnes résidant en Belgique sont assurées par l'intermédiaire d'organisations en charge de la protection des droits humains qui ont soit un mandat partiel, soit une compétence géographique partielle, soit une indépendance relative. Ces institutions se rencontrent chaque mois volontairement et de manière autonome au sein de la Plateforme des Droits de l'Homme<sup>12</sup> dont nos 3 institutions sont membres. Les modes de concertation entre le nouvel Institut et les organes sectoriels de défense des droits humains belges mériteraient d'être précisés.



### Recommandation

Conclure un accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées afin de créer une Institution nationale des droits humains qui dispose d'une compétence territoriale sur l'ensemble de la Belgique et d'une compétence matérielle couvrant tous les niveaux de pouvoir. Garantir l'indépendance de cette nouvelle institution, entre autres en lui octroyant des moyens financiers suffisants.

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

#### 3.3.1 Réponse au Point 5 : Mesures antiterroristes et droits humains

12. Depuis 2010, la Belgique a, à plusieurs reprises, été la cible d'attaques terroristes. En réaction, de nombreux dispositifs législatifs et administratifs qui ont un impact sur les droits fondamentaux ont été adoptés. Le Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (qui réunit des membres de la société civile) a analysé le cadre législatif actuel en matière de lutte contre le terrorisme à l'aune des droits humains.<sup>13</sup> La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a également publié un rapport suite à sa visite en Belgique.<sup>14</sup> De son côté, Unia a analysé les signalements liés au climat de peur consécutif aux attentats ou aux mesures de lutte contre le terrorisme.<sup>15</sup>
13. **La délivrance ou le retrait d'habilitations de sécurité** est une problématique complexe. Dans une série de secteurs sensibles (aéroports, centrales nucléaires, armée, police, services de gardiennage...), toute personne doit faire l'objet d'un « screening de sécurité » avant d'être engagée. Parfois, ces habilitations sont refusées ou retirées sur base d'informations vagues et d'origine inconnue. Un recours efficace mais complexe existe pour contester ces décisions. Malheureusement, outre son caractère technique et formel, les délais très brefs dans lesquels il doit être introduit (parfois moins de 8 jours) constituent un obstacle important. Un autre problème est la difficulté pour les personnes visées de comprendre ce qui leur est reproché. Les dossiers dont Unia a pu avoir connaissance présentaient tous une même motivation : les intéressés présenteraient des « *liens avec des milieux radicaux* ». Lors de la consultation de leur dossier, les requérants et leur avocat n'ont pas eu accès à l'intégralité du dossier, de sorte qu'il leur a été très difficile d'assurer une défense adéquate. Ces obstacles nous inquiètent sur le plan des droits de la défense et du droit à un recours effectif.
14. Unia s'interroge sur la **recrudescence du nombre de personnes fichées** pour des liens présumés avec des activités terroristes et sur la difficulté pour ces personnes de contrôler les raisons motivant ce fichage.<sup>16</sup> Le fichage peut entraîner de graves conséquences : impossibilité d'obtenir un visa pour certains pays, contrôles plus fréquents, interdiction d'exercer certaines fonctions sensibles, etc. Les motifs de ce fichage et, bien souvent, son existence même, ne sont pas communiqués à la personne. Le mécanisme de contrôle actuel manque de transparence : les personnes peuvent demander à un organisme d'exercer de manière indirecte un contrôle de leurs données, mais elles ne sont pas informées de la nature du contrôle exercé ni de son résultat. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies a également identifié cette difficulté dans son rapport et encourage le gouvernement à « *assurer un contrôle indépendant, efficace et complet des pouvoirs en matière de collecte, de traitement, de partage et de conservation des données dans le contexte de la lutte contre le terrorisme* ».<sup>17</sup>

#### La déchéance de la nationalité belge

15. Les garanties invoquées par l'État belge sont assez théoriques. Une personne condamnée pour moins de cinq ans peut également être déchue de la nationalité belge sur base de la notion de "manquement grave aux devoirs de citoyen belge" qui n'est pas définie par la loi.<sup>18</sup> Il existe une insécurité juridique : une personne qui ne remplit pas les conditions de déchéance par le juge pénal sur base des articles 23/1 ou 23/2 peut donc par la suite être déchue sur base de l'article 23 en raison des mêmes faits pour lesquels elle a été condamnée. La décision est prononcée par la Cour d'appel et la personne ne bénéficie pas d'un double degré de juridiction. La Cour constitutionnelle a validé cette pratique, considérant qu'il ne s'agissait pas d'une peine mais d'une mesure civile et qu'il n'existait pas de discrimination entre les deux procédures.<sup>19</sup> La Cour a considéré que la déchéance de nationalité des personnes nées en Belgique ayant obtenu la nationalité après leur naissance à l'exclusion des Belges de naissance est justifiée par les « liens particulièrement forts

avec la communauté nationale » de ces derniers.<sup>20</sup> Le Conseil d'État semble, au contraire, considérer que la différence de régime peut être source de discrimination.<sup>21</sup>



#### Recommandation

Veiller à assurer des voies de recours effectives et un contrôle objectif, indépendant et complet dans le contexte de la mise en œuvre des lois relatives à la collecte, au traitement, au partage et à la conservation des données personnelles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, afin de mieux concilier les exigences de sécurité avec les droits fondamentaux.

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

#### 3.4.1 Réponse au Point 6 : Lutte contre les infractions à motivation raciste ou religieuse et Plan interfédéral contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance

##### Populations Roms et gens du voyage

16. Le rapport belge (§29) fait état de mesures préventives prises et fait référence à la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms publiée en 2012 et en particulier, au niveau fédéral, à l'installation d'un Conseil des Roms et gens du voyage. Mais faute d'un soutien financier et logistique suffisant, ce conseil n'a tenu que peu de réunions et a aujourd'hui disparu.
17. En date du 7 mai 2019, une opération d'envergure (1200 policiers ont été mobilisés) a été menée afin de démanteler un réseau d'escrocs à la vente de voitures d'occasion. Des familles de gens du voyage ont vu leur voiture et caravane confisquées et se sont retrouvées ainsi sans toit. Ceci pose la question de la protection juridique de l'habitat mobile, qui actuellement peut être saisi, car il n'est pas considéré comme un logement à part entière. Des familles avec enfants et personnes âgées peuvent ainsi se retrouver à la rue, du jour au lendemain. Un rapport détaillé a été produit par Unia à ce sujet. Il est disponible en français et se trouve en annexe du présent rapport.

### COL 13/2013

18. L'État belge reprend (§31) les règles prévues par la COL 13/2013. Unia souhaite toutefois attirer l'attention du Comité sur le fait que la mise en œuvre de ce texte reste problématique et partielle,<sup>22</sup> car :
- a) Certaines zones de police n'ont pas désigné de policier de référence ou ne procèdent pas au remplacement des fonctionnaires qui, pour des raisons diverses, n'exercent plus leurs fonctions. De plus, il n'existe pas de liste centralisée reprenant les coordonnées de l'ensemble des policiers de référence ;
  - b) Certains policiers refusent de dresser un procès-verbal à la suite d'une plainte d'une victime ou se contentent d'un « procès-verbal simplifié » (non transmis au parquet), ce qui a pour conséquence un sous-rapportage des délits de haine et des discours de haine ;
  - c) Le taux de classement sans suite pour les délits de haine est élevé. Une étude est en cours afin d'analyser ces statistiques de manière plus approfondie et d'étudier les raisons de ces classements ;
  - d) Unia a organisé une formation à l'attention des policiers et magistrats de référence, mais elle n'a pas pu être organisée dans tous les arrondissements judiciaires. La formation des nouveaux policiers de référence fait également défaut ;
  - e) Les parquets doivent envoyer à Unia les décisions de jurisprudence et les avis de fixation des dossiers relevant de ses matières. Les parquets ne respectent toutefois pas systématiquement cette obligation. La Belgique ne dispose donc pas d'une vue d'ensemble sur le contenu de la jurisprudence liée aux crimes et délits de haine.

### Évaluation des lois antidiscrimination et antiracisme (lois ADAR)

19. Contrairement aux autorités fédérales, ni la Région wallonne, ni la Fédération Wallonie-Bruxelles n'ont appliqué les procédures d'évaluation de leur législation antidiscrimination.

### Plan d'action interfédéral contre le racisme

20. Les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires doivent élaborer ensemble un plan d'action interfédéral ambitieux et largement soutenu contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance. Ce plan est attendu depuis 2001. Une concertation s'impose avec les acteurs de terrain et en particulier avec les organisations qui défendent les intérêts des victimes du racisme. Le processus est en effet aussi important que le résultat lui-même et doit mobiliser tous les acteurs pertinents : autorités publiques, partenaires sociaux, société civile, acteurs judiciaires, académiques...

### Données statistiques liées à des faits de violence raciste et aux discriminations racistes

21. Le rapportage sur les données statistiques relatives aux dossiers « discrimination, délit de haine et discours de haine » pour lesquels une plainte au pénal a été déposée reste problématique. En effet, les chiffres présentés dans le rapport de l'État belge (§36) ne reflètent pas le nombre réel d'affaires dans lesquelles une plainte a été déposée au pénal. Cela s'explique par plusieurs facteurs : des systèmes d'enregistrement différents entre le parquet et la police, le mobile raciste/haineux du délit qui n'est pas systématiquement encodé au niveau de la police ou du parquet, l'adoption d'un nouveau système d'enregistrement qui ne permet pas toujours d'enregistrer ce mobile au niveau du parquet, le nombre réduit de catégories de mobiles pouvant être enregistrés, dont en outre l'antisémitisme et l'islamophobie ne font pas partie, etc.
22. Outre les chiffres présentés dans le rapport de l'État belge (§38), les signalements de discrimination relatifs aux personnes afro-descendantes ont connu une forte hausse entre 2012 et 2017. Ils sont passés, tous secteurs confondus<sup>23</sup> de 231 à 351.<sup>24</sup> Ces signalements sont particulièrement nombreux dans les domaines de l'emploi<sup>25</sup> (pour les femmes en particulier), du logement et de l'éducation.<sup>26</sup> Il est urgent de prêter une attention particulière aux conditions de travail des femmes afro-descendantes, très souvent reléguées dans des emplois pénibles, dévalorisés, mal rémunérés où elles sont souvent victimes de propos et actes racistes.

### Lien entre discrimination et pauvreté

23. Il est important de faire le lien entre la pauvreté et la discrimination<sup>27</sup> : cette dernière accroît les risques de pauvreté. Par exemple, les situations de discrimination sur le marché du travail réduisent les chances de gagner sa vie et conduisent à une situation de pauvreté et de précarité. Les personnes en situation de pauvreté sont régulièrement confrontées à la discrimination, par exemple dans le domaine du logement. Accéder à un logement de qualité est donc particulièrement difficile pour les personnes bénéficiant d'un revenu du CPAS ou d'une autre allocation.<sup>28</sup>
24. Au niveau de l'enseignement, la Belgique connaît un système scolaire marqué par la ségrégation sur base du niveau socio-économique des élèves.<sup>29</sup> Au-delà du problème de la non-gratuité de l'enseignement, cette ségrégation peut s'expliquer par le fait que les parents d'enfants issus de milieux socio-économiques plus bas sont moins bien informés du fonctionnement du système éducatif. Il s'agit là d'une forme de discrimination indirecte.

### 3.4.2 Réponse au point 7 : Mesures de lutte contre l'incitation à la haine et la propagande raciste

25. En ce qui concerne les **discours de haine**, l'article 150 de la Constitution conduit à un traitement différent entre les discours de haine : il prévoit que les délits de presse soient jugés par la Cour d'assises, excepté lorsqu'ils sont motivés par le racisme. Comme la procédure est trop longue et coûteuse, la Cour d'assises n'est jamais convoquée pour ces délits. Or, les messages de haine écrits sur les réseaux sociaux motivés par exemple par l'homophobie sont considérés comme des délits de presse. En pratique, ces délits restent impunis. Car de plus, le délai de prescription de l'action est d'un an seulement. En conclusion, les délits de presse à caractère raciste sont jugés devant le tribunal correctionnel, alors que les délits de presse non racistes (par exemple homophobes ou islamophobes) ne sont jamais poursuivis.
26. Le **discours de haine en ligne** est une infraction à part entière, identifiée comme telle par différents dispositifs légaux européens et belges. Mais en pratique, ces dispositifs sont relativement impuissants à endiguer les déferlements de haine sur internet. Au-delà de l'énorme quantité de ces messages, plusieurs raisons peuvent expliquer cette faiblesse, telle l'inadéquation de certaines dispositions légales belges (voir paragraphe ci-dessus). Les moyens techniques et humains mis à disposition d'organes de poursuite devraient être augmentés.
27. Le gouvernement fédéral devrait s'engager en faveur d'une politique de prévention et de poursuite dotée de dispositifs légaux et pratiques permettant d'endiguer les ravages de la haine en ligne. Dans les faits, le soin de déterminer quels contenus sont illégaux est à l'heure actuelle largement confié aux acteurs privés qui offrent ces services. Outre cette autorégulation des réseaux sociaux, il est nécessaire d'établir des contacts structurels entre les autorités nationales et les plateformes, notamment en ce qui concerne le retrait de contenus illicites, mais aussi la transmission d'informations. Les plateformes sont en effet en défaut par rapport à leurs obligations légales en ce qui concerne la transmission d'éléments de preuves aux autorités belges. Relayer ces initiatives et les développer à l'échelle belge, par exemple en les inscrivant dans le Plan national de sécurité, contribuerait à protéger de la haine les usagers d'internet.
28. L'absence de **données statistiques** fiables et centralisées (voir §43 du rapport de l'État belge) concernant l'incitation à la haine et la cyberhaine constitue un problème récurrent.
29. Enfin, une loi érigeant en infraction le **négationnisme des génocides** reconnus par un tribunal international (entre autres le génocide des Tutsis du Rwanda<sup>30</sup>) a été adoptée en mai 2019.<sup>31</sup> Mais cette loi ne couvre pas le génocide des Arméniens, puisqu'aucun tribunal international n'a été mis sur pied pour celui-ci.

### 3.4.3 Réponse au point 8 : Liberté de religion

#### Maillot de bain couvrant tout le corps dans les piscines publiques

30. Beaucoup de communes interdisent les burkinis<sup>32</sup> dans les piscines publiques pour des motifs de sécurité et d'hygiène. D'autres raisons sont également invoquées, telles l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité humaine et des arguments écologiques (un burkini absorberait trop d'eau). Unia estime qu'une interdiction générale du burkini ou d'autres maillots comparables est discriminatoire, dans la mesure où cette interdiction exclut les personnes (principalement des femmes) qui souhaitent porter ce type de maillot pour des motifs médicaux ou religieux.<sup>33</sup>

#### Les symboles religieux dans les écoles publiques

31. Dans la plupart des écoles belges, le port de signes religieux est interdit, tant pour les élèves que pour les professeurs.
32. En Flandre, il existe une interdiction générale du port de signes religieux dans les écoles publiques primaires et secondaires pour tous les élèves et les professeurs (à l'exception des professeurs de religion).<sup>34</sup> Le Conseil d'État a jugé qu'une telle interdiction générale de tout signe philosophique ostentatoire à l'école constitue une interférence avec le droit à la liberté de religion.<sup>35</sup> Malgré cela, le *Raad van het Gemeenschapsonderwijs* (Conseil de l'enseignement communautaire flamand) continue à appliquer ces interdictions. Unia recommande vivement le respect de ces décisions, afin de garantir l'efficacité juridique.
33. Depuis 2010, Unia a reçu plus de 300 signalements d'étudiantes musulmanes majeures. Elles sont confrontées à des écoles de l'enseignement supérieur à Bruxelles et en Wallonie qui interdisent le port du foulard<sup>36</sup> ainsi qu'à la difficulté de trouver des entreprises ou des écoles qui leur permettent le port de signes religieux lors des stages.<sup>37</sup>
34. Unia reçoit également des signalements émanant d'enseignantes en charge du cours de religion musulmane, à qui l'on interdit le port du foulard. Cette interdiction s'applique soit en dehors de leur salle de classe, soit parfois même au sein des salles de classe. Le Conseil d'État s'est prononcé à plusieurs reprises sur des situations similaires et a annulé des dispositions interdisant le port du foulard aux enseignants en charge du cours de religion musulmane.<sup>38</sup> Unia recommande l'adoption d'une circulaire qui entérine la position du Conseil d'État en ce qui concerne le port des signes religieux par les enseignants en charge des cours philosophiques.

#### La reconnaissance officielle de mosquées

35. En Flandre, le ministre compétent a refusé de procéder à la reconnaissance de mosquées durant toute la période 2014 - 2019. Une étude a été commandée à la fin de la législature pour évaluer les critères de cette reconnaissance. Les résultats ont été présentés début 2019, mais le gouvernement flamand n'a pas pu se mettre d'accord autour d'un renouvellement des critères. Or, la commission d'enquête parlementaire constituée suite aux attentats terroristes de Bruxelles estime que la reconnaissance officielle de mosquées constitue l'un des moyens pour lutter contre le radicalisme.<sup>39</sup> Unia recommande que ce blocage soit levé dans les plus brefs délais.

### Formations sur la diversité pour la police

36. En son paragraphe 50, le rapport de l'État belge fait état de la convention à durée indéterminée signée entre Unia et la police le 1 janvier 2013. Unia souhaite informer le Comité que cette convention a été rompue de commun accord en décembre 2017.

#### 3.4.4 Réponse au Point 9 : Discrimination sur base de la langue

37. La communication entre les citoyens et plus particulièrement entre le locataire et le bailleur sont des objectifs auxquels Unia souscrit pleinement. Cependant, il existe des moyens plus adaptés et pertinents pour atteindre ces objectifs que l'instauration d'une exigence de connaissance de la langue préalable à la signature d'un bail en Flandre.

La nécessité et l'effectivité de cette mesure n'ont pas été suffisamment démontrées et les alternatives n'ont pas été étudiées de manière approfondie. Dans la pratique, l'exigence de connaissance de la langue ne contribuera dès lors que peu à atteindre les objectifs fixés. Enfin, le montant des amendes administratives (de 25€ à 5000€) et le fait qu'elles peuvent être appliquées à plusieurs reprises risquent de compromettre la sécurité de logement des personnes qui ne sont pas d'origine belge.

#### 3.4.5 Réponse au Point 10 : Discrimination sur base de l'orientation sexuelle

38. En ce qui concerne les recours disponibles aux victimes d'infractions homophobes (§66 du rapport de l'État belge), Unia souligne qu'un enregistrement correct est fondamental afin d'augmenter la connaissance du phénomène de discrimination. Ce n'est pas le cas, pour les motifs mentionnés précédemment (§21). L'introduction d'un système de monitoring uniforme est essentielle.
39. L'actuel **Plan d'action Interfédéral contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI**<sup>40</sup> couvre uniquement la période 2018-2019 et sa préparation a manqué de consultation et de collaboration avec les différentes parties prenantes. Le prochain Plan devrait être mis en œuvre sur la base d'une évaluation du Plan actuel et être réparti entre les différents niveaux de pouvoir et domaines d'activité. Une attention particulière devrait être apportée au niveau local.
40. Enfin, la loi belge n'offre toujours aucune protection particulière contre les thérapies de conversion.



### Recommandations

Élaborer un Plan d'action interfédéral contre le racisme. Dans ce contexte, pérenniser le soutien à la société civile et aux acteurs de l'antiracisme, entre autres par le biais d'un soutien financier structurel plus large.

En vertu de la circulaire COL 13/2013 :

- désigner un fonctionnaire de référence relatif aux poursuites en matière de discrimination et de délits de haine dans chaque zone de police.
- procéder à une harmonisation de l'encodage de ces délits et initier un monitoring des délits de haine.

Élargir les compétences des services régionaux de l'inspection du travail et du logement wallons afin qu'ils soient en mesure de réaliser des tests de situation.

Améliorer les dispositifs de reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger.

Réviser l'article 150 de la Constitution afin de supprimer les distinctions procédurales entre le traitement des discours de haine racistes ou xénophobes et les autres discours de haine.

Inclure la lutte contre les discriminations et les crimes de haine dans le prochain Plan national de sécurité et y introduire la lutte contre la cyberhaine.

Développer plus en profondeur le lien entre pauvreté et discrimination, entre autres par le monitoring et l'évaluation des inégalités.

Poursuivre un travail de formation du corps enseignant par rapport aux spécificités des situations de pauvreté afin de réduire les inégalités dans l'enseignement et, à terme, sur le marché de l'emploi.

Veiller au respect de la liberté des étudiants d'exprimer leurs convictions religieuses et philosophiques dans l'enseignement supérieur et de promotion sociale.

Adopter une circulaire qui entérine la position du Conseil d'État en ce qui concerne le port des signes religieux par les enseignants en charge des cours philosophiques.

Modifier la loi belge afin de consacrer l'interdiction des thérapies de conversion.

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

### 3.5.1 Réponse au Point 13 : Modification de l'article 417bis du Code pénal et principe de non-refoulement

#### Modification de l'article 417bis du Code pénal

41. Pour un certain nombre de délits, le Code pénal prévoit une augmentation obligatoire<sup>41</sup> ou facultative<sup>42</sup> de la peine dans l'hypothèse où l'un des motifs de l'auteur est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'encontre d'une personne en raison de l'un des critères protégés. Mais ce n'est pas le cas pour les faits de torture ou de traitements inhumains et dégradants. C'est ce qui explique que, en 2015, un guérisseur religieux a été reconnu coupable d'infractions qualifiées de torture par le Tribunal correctionnel<sup>43</sup> et ce sans que le motif homophobe puisse être investigué. Malgré le fait que certains faits du dossier laissaient penser que l'orientation sexuelle de la victime avait pu jouer un rôle dans les traitements subis, la condamnation et la peine n'ont pas pu en tenir compte.

#### Principe de non-refoulement

42. Le principe de non-refoulement n'est pas toujours respecté par l'État belge, ce qui est illustré par la jurisprudence devant la CEDH.<sup>44</sup> Il n'existe actuellement pas de procédure dans la loi permettant une application systématique du principe de non-refoulement pour tout étranger qui allègue un risque en cas de retour. La section de législation du Conseil d'État a souligné l'absence de dispositions appropriées dans la loi belge pour mettre en œuvre le principe de non-refoulement.<sup>45</sup>
43. Myria a consacré une analyse approfondie sur cette obligation.<sup>46</sup> Le recours au Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) contre un ordre de quitter le territoire ne peut pas non plus garantir le respect du principe de non-refoulement. Il ne peut pas être considéré comme effectif, n'étant pas suspensif de plein droit. Depuis le rapport du Commissaire général aux réfugiés et apatrides (CGRA),<sup>47</sup> l'Office des Étrangers (OE) a adapté sa pratique et organise l'examen du risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour et en l'absence d'une demande d'asile. Il a notamment ajusté le questionnaire « Droit d'être entendu » destiné aux services de police au moment de l'arrestation, les questions posées lors de l'entretien social à l'arrivée dans le centre fermé, l'enregistrement, dans les cas où il considère qu'un examen du risque doit être réalisé par le CGRA, d'une « demande d'asile implicite ».<sup>48</sup> Myria plaide pour la mise en place d'un système qui distingue clairement la décision de retour (qui constate l'irrégularité du séjour de l'étranger et son obligation de quitter le territoire) et la décision d'éloignement (qui identifie le pays de retour après analyse du risque lié à l'article 3 CEDH). Il faut mettre en place des garanties supplémentaires. Pour le recours effectif, les instances d'asile écartent souvent les documents qui pourraient lever les doutes sur des éléments centraux de la demande de protection. Elles les jugent non probants et ne vérifient par leur authenticité au préalable. Après la condamnation de l'État belge en 2012,<sup>49</sup> deux nouvelles affaires ont donné lieu à une reconnaissance de responsabilité par le gouvernement en 2018.<sup>50</sup>

### 3.5.2 Réponse au Point 14 : Forces de l'ordre et personnel pénitentiaire

44. Plusieurs services contrôlent le travail de la police. Cette fragmentation fait qu'il est difficile d'obtenir une vision générale de l'ensemble des plaintes déposées contre la police pour torture et pour traitements inhumains et dégradants. L'État belge ne publie pas non plus de chiffres fiables sur le suivi judiciaire des

plaintes pour mauvais traitement par la police. Enfin, les statistiques concernant les mesures disciplinaires prises sous-estiment grandement la réalité du phénomène des mauvais traitements.<sup>51</sup>

45. Le **Comité P**, organe chargé de contrôler les services de police, examine une partie des plaintes qu'il reçoit lui-même, mais en confie la plupart aux corps de police (Commissaire générale de la police fédérale, chef de corps de la police locale, etc.). Les plaintes déposées contre de officiers de police sont dès lors bien souvent renvoyées aux zones de police locale. Lorsque le cas est résolu, le plaignant peut, si nécessaire, demander au Comité P de réexaminer sa plainte. Le résultat de cette méthode de travail est que les plaignants attachent peu de crédibilité aux procédures de plainte officielles. De plus, la communication du résultat de la plainte intervient souvent après un délai important et de manière très brève. Des mesures devraient être prises afin de renforcer les mécanismes de contrôle vis-à-vis de la police.
46. Lorsqu'une plainte pénale et une procédure disciplinaire coexistent, il arrive que le parquet classe sans suite le dossier pénal en renvoyant à l'existence d'une procédure disciplinaire.<sup>52</sup> Le classement sans suite est parfois lui-même considéré comme motif pour ne pas imposer de sanction disciplinaire.
47. Les policiers mis en cause pour des actes de violence déposent souvent eux-mêmes plainte pour diffamation ou rébellion contre la victime. Malheureusement, aucune statistique n'existe à notre connaissance qui permette de mesurer l'ampleur de ce phénomène.
48. En ce qui concerne la **torture et les traitements inhumains et dégradants commis par des officiers de police**, nous souhaitons attirer l'attention sur deux rapports produits récemment par des associations. Un rapport de l'association Humain<sup>53</sup> souligne que les personnes qui se trouvent dans une position vulnérable n'osent pas déposer plainte pour abus de pouvoir ou intimidation par la police auprès des services qui contrôlent le travail policier. Un rapport de l'association Médecins du Monde sur la violence policière contre les migrants et les réfugiés en transit en Belgique pointe le fait « *qu'un migrant sur quatre est confronté à des violences policières dans notre pays. Le rapport démontre que cette violence est diverse, illégale et abusive : il s'agit de violence physique comme des coups de poing, de pied et de matraque, mais aussi de fouilles à nu forcées et arbitraires, de racket, d'humiliation et de chantage pour l'obtention d'empreintes digitales, ainsi que de la saisie illégale d'objet personnels* ». <sup>54</sup>



### Recommandations

Modifier le Code pénal afin que l'aggravation facultative ou obligatoire de la peine en raison de motifs abjects ou la possibilité d'examiner le motif abject soient étendues à une série d'autres délits (au minimum à : l'assassinat, l'abus d'autorité, les menaces, la torture, le traitement inhumain, le traitement dégradant, le vol avec violence ou menaces et extorsions).

Renforcer les mécanismes de contrôle de la police et veiller à ce qu'ils soient constitués d'experts indépendants recrutés en-dehors de la police elle-même.

Mettre en place un système qui distingue clairement la décision de retour et la décision d'éloignement. Ajouter des garanties supplémentaires, notamment en prévoyant la nécessité d'un recours suspensif de plein droit au Conseil du Contentieux des Étrangers.

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

### 3.6.1 Réponse au Point 15 : Détention de personnes souffrant de problèmes de santé mentale dans les prisons et les annexes psychiatriques

49. La Belgique a été condamnée à de multiples reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme ces dernières années pour violation des droits fondamentaux des personnes internées dans les établissements pénitentiaires.<sup>55</sup> Dans l'arrêt du 6 septembre 2016,<sup>56</sup> la Cour épingle le dysfonctionnement structurel propre au système belge, cause de la violation de l'article 3 de la Convention, et fait application de l'article 46 de la Convention pour enjoindre à la Belgique d'organiser un système d'internement qui respecte la dignité des détenus.
50. Depuis, plusieurs réformes législatives et organisationnelles ont été entreprises en vue d'améliorer la mesure de l'internement et désengorger les prisons. La loi du 5 mai 2014 restreint le champ d'application de la mesure d'internement. Sa mise en œuvre pose cependant problème (voir infra). La loi maintient **l'internement comme mesure de sûreté** pour les personnes handicapées déclarées irresponsables de leurs actes et n'interroge en rien la légitimité de la mesure qui renvoie ces personnes dans un régime spécifique. Ce faisant, la loi contrevient aux recommandations du Comité ONU des droits des personnes handicapées.<sup>57</sup>
51. Des centres de psychiatrie médico-légale (ci-après CPL) ont vu le jour à Gand et à Anvers (voir infra §106). La norme de personnel fixée par arrêté royal<sup>58</sup> est insuffisante avec de graves conséquences, notamment, sur la qualité des soins dispensés.
52. Enfin, dans les faits, les personnes internées ne sortent que difficilement des CPL.<sup>59</sup> Elles ont du mal à intégrer les établissements psychiatriques ordinaires confrontés à une pénurie de places et peu disposés à accueillir le public des internés.<sup>60</sup>
53. **Dans le circuit pénitentiaire**, le rapport du Centre fédéral d'expertise des soins de santé laisse apparaître que beaucoup de prisonniers sont en **mauvaise santé**, souffrent de maladies ou de troubles psychologiques graves et consomment beaucoup de médicaments, en particulier pour des problèmes de santé mentale.<sup>61</sup> Le taux de suicide est élevé et la pénurie des médecins ne facilite pas l'accès aux soins dans les prisons.
54. De même, le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants réalisé dans le cadre de sa visite de 2017<sup>62</sup> atteste que la prise en charge des personnes internées au sein des établissements pénitentiaires est fortement marquée par une logique sécuritaire, aux dépens de l'impératif thérapeutique. Les structures psychiatriques pénitentiaires souffrent de problèmes systémiques tels qu'un manque cruel de personnel soignant,<sup>63</sup> un manque de formation des agents pénitentiaire à la psychiatrie,<sup>64</sup> une prise en charge limitée au traitement pharmacologique sans autres options thérapeutiques (thérapie de groupe, loisirs, formations...)<sup>65</sup> et une gestion insatisfaisante des urgences psychiatriques.<sup>66</sup>
55. **En ce qui concerne les centres de psychiatrie médico-légale**, l'Inspection flamande des soins (Vlaamse Zorginspectie) a procédé respectivement en 2015 et 2017 à un audit d'orientation et de suivi du CPL de Gand.<sup>67</sup> Elle conclut que le CPL de Gand obtient un score positif pour un certain nombre d'aspects, mais elle s'est montrée très préoccupée par le manque de personnel. Cela impacte considérablement les conditions de travail du personnel soignant, la qualité des soins prodigués aux patients, la qualité de vie des personnes internées, de même que la surveillance nécessaire durant les mises à l'isolement.<sup>68</sup> Le ministre de la Justice n'envisage pas de réévaluer la norme du personnel.<sup>69</sup>
56. La construction des trois nouveaux CPL n'est pas prévue avant 2022. Le CPL d'Alost a vocation à accueillir des personnes internées « *dont il n'est pas imaginable qu'elles réintègrent un jour la société* ». <sup>70</sup> Ces sections *long stay* évoquent une détention à perpétuité effective, très inquiétante dans un État de droit.<sup>71</sup>

57. De façon générale, tant dans les établissements pénitentiaires que dans les centres de psychiatrie médico-légale, une politique générale réglementée, claire et transparente relative au recours à la contention dans le secteur de la défense sociale fait cruellement défaut en Belgique. Ainsi, à titre d'exemples, la mise à l'isolement est parfois utilisée comme mesure disciplinaire, les motifs de placement en chambre d'isolement repris dans les règlements sont peu clairs et largement interprétés, les mesures d'isolement ne sont pas toujours consignées...<sup>72</sup>
58. Le **texte de la loi de 2014 sur l'internement et sa mise en œuvre** soulèvent plusieurs difficultés. Sans être exhaustif, relevons notamment :
- a) **L'absence d'un psychiatre au sein des chambres de protection sociale** qui sont donc privées de la connaissance fine de concepts, médications et notions médicales ;
  - b) **L'absence d'issue de sortie pour les personnes internées sans papier** dont l'état de santé s'est stabilisé (ceci concerne 10% de la population des personnes internées). Les possibilités de libération sont juridiquement et institutionnellement presque nulles. Les internés restent enfermés alors qu'ils ne représentent plus aucun danger pour la société et que leur état de santé s'est stabilisé. La seule alternative est la libération en vue de l'éloignement du territoire. Mais la procédure est lourde et n'aboutit que très rarement. Ces personnes viennent de pays en guerre, de pays qui ne souhaitent pas leur retour ou de pays dont la situation est à l'origine de leurs troubles psychiques. Il est à craindre que ce chiffre de 10% va doubler dans les prochaines années ;<sup>73</sup>
  - c) **L'absence de possibilité de recours à l'encontre des décisions des chambres de protection sociale**, (des possibilités d'appel existaient à l'encontre des décisions des anciennes commissions de défense sociale) ;
  - d) **La liberté d'interprétation des juges à l'égard du champ d'application de la mesure** et les divergences dans l'application de la loi selon la chambre de protection sociale qui statue: le texte de loi ne définit pas les concepts de son champ d'application et les juges disposent d'une liberté d'interprétation.

### 3.6.2 Réponse au Point 17 : Sécurité de la personne et traitement des prisonniers

59. La loi pot-pourri IV<sup>74</sup> de 2016 instaure un **droit de plainte** auprès de la Commission des plaintes instituée auprès de la Commission de surveillance de la prison.<sup>75</sup> Toutefois, ces Commissions de surveillance sont composées de personnes bénévoles. De plus, les missions qui leur sont confiées (médiation, surveillance et traitement des plaintes) ne sont pas forcément compatibles entre elles.<sup>76</sup>

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

### 3.7.1 Réponse au Point 18

60. Malgré les efforts des autorités notamment dans le domaine de la formation, la détection et la protection des victimes mineures d'âge de traite des êtres humains demeure problématique, notamment en ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés.



#### Recommandations

Poursuivre, intensifier et diversifier les efforts de formation des acteurs de première ligne, magistrats, tuteurs, services d'aide à la jeunesse.

Augmenter les moyens (humains et financiers) des acteurs de 1<sup>ère</sup> ligne pour appréhender ce phénomène et protéger efficacement les victimes de traite d'êtres humains.

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

### 3.8.1 Réponse au Point 19

#### Garanties pour les personnes privées de liberté

61. L'État belge ne fait pas mention des arrestations administratives pour 24h ainsi que des éventuels droits liés. La loi sur la fonction de police<sup>77</sup> prévoit que la personne arrêtée administrativement doit être informée dans une langue qu'elle comprend de sa privation de liberté ainsi que des motifs.
62. Les étrangers en séjour irrégulier arrêtés pour des raisons administratives ne disposent pas de l'assistance d'un avocat durant leur détention au sein des commissariats. Des éléments problématiques en lien avec l'arrestation, par exemple faite en violation du droit au respect du domicile ou faite uniquement sur base d'un profilage ethnique, sont pourtant susceptibles de rendre la détention illégale. C'est lors de l'arrestation au commissariat que l'étranger devrait pouvoir, dans le cadre du droit d'être entendu, faire valoir les informations spécifiques à sa situation (éléments liés à sa situation familiale ou privée, risque de mauvais traitement en cas de retour, etc.), avant que l'OE ne prenne une décision à son égard. Il est donc important que cette audition se fasse dans les meilleures conditions. Bien que ce soit possible en théorie, il est dans la pratique rarement fait appel à un interprète.<sup>78</sup>

#### Impact de la réforme du système d'aide juridique gratuite

63. L'accès à la justice, tant pour les détenus que pour les autres bénéficiaires, a été rendu plus difficile suite à la réforme du système d'aide juridique, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité<sup>79</sup>, les personnes en situation de handicap, ainsi que certains étrangers<sup>80</sup> (et, en particulier, les étrangers en centres fermés).

64. Avant la modification de la loi,<sup>81</sup> il existait une présomption irréfragable pour certaines catégories de bénéficiaires (ex. les personnes qui bénéficient d'un revenu d'intégration ou d'une allocation de remplacement de revenus). Par conséquent, elles bénéficiaient automatiquement de l'aide juridique de deuxième ligne. Suite à la réforme, cette présomption est devenue réfragable, ce qui engendre des conditions et contrôles supplémentaires ainsi qu'une charge administrative alourdie, tant pour le requérant que pour l'avocat. Le Service de lutte contre la pauvreté souligne que cette mesure (le contrôle des moyens d'existence de personnes dont le statut suppose le fait de n'avoir qu'un faible revenu) est contraire au souhait souvent répété de différentes autorités de tendre le plus possible vers l'octroi automatique des droits. Myria a eu connaissance de plusieurs cas de personnes n'ayant pas introduit de recours dans les temps, faute de désignation d'avocat spécialisé.
65. Un problème supplémentaire se pose pour les cohabitants qui ne constituent pas un ménage mais sont inscrits à la même adresse.<sup>82</sup> En effet, pour évaluer le droit à l'aide juridique de deuxième ligne, les moyens d'existence de toutes les personnes inscrites à la même adresse sont pris en compte et additionnés, même s'ils sont de simples colocataires. Les cohabitants peuvent par conséquent être exclus partiellement ou totalement de l'aide juridique de deuxième ligne malgré qu'ils disposent de moyens financiers très faibles. Force est également de constater que les seuils de revenus se trouvent sous le seuil de risque de pauvreté, qui est pourtant utilisé par l'État belge dans son rapportage dans le cadre de la stratégie européenne EU 2020.
66. La loi telle que modifiée prévoyait initialement que tout bénéficiaire de l'aide juridique de deuxième ligne devait payer deux contributions forfaitaires.<sup>83</sup> Cette disposition a été annulée par la Cour constitutionnelle car elle constituait une violation du principe de *standstill* : il s'agissait d'un recul significatif dans la protection du droit à l'aide juridique, qui n'était pas justifié par un motif d'intérêt général.<sup>84</sup>
67. Les bureaux d'aide juridique ont constaté que le nombre de désignations d'avocats a diminué.
68. De manière générale, les frais de justice (augmentation des droits de mise au rôle, DPA-Deposit) ont été considérablement augmentés suite à l'adoption de plusieurs lois et règlements,<sup>85</sup> rendant ainsi l'accès à la justice encore plus onéreux pour chaque justiciable.
69. Le raisonnement derrière les différentes modifications législatives était qu'il est trop facilement fait appel à la justice. Le législateur souhaitait responsabiliser les potentiels justiciables. Cette idée, selon laquelle les personnes recourent trop aisément à la justice, ne semble basée sur aucune recherche et ne tient pas compte du phénomène du non-accès aux droits, dont l'importance, selon le Service de lutte contre la pauvreté, ne peut être sous-estimée.<sup>86</sup> Justement, les personnes en situation de pauvreté et précarité recourent trop peu à leurs droits, car elles sont confrontées à différents obstacles.
70. En ce qui concerne **l'assistance judiciaire**, sept ans après la condamnation par la CEDH,<sup>87</sup> Myria se réjouit de l'avancée positive de la modification du Code judiciaire en vue de prévoir que l'assistance judiciaire soit accessible gratuitement à certains étrangers en séjour irrégulier. Cependant, les conditions de la nouvelle disposition doivent être appliquées soigneusement pour ne pas représenter un obstacle disproportionné pour l'accès à la justice aux personnes en séjour irrégulier. La condition de tentative de régularisation du séjour préalable pose particulièrement question.



### Recommandations

Instaurer des garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation administrative d'un étranger en particulier en vue de garantir :

- 1) le droit d'être entendu, en prévoyant que la police auditionnera la personne d'une manière telle qu'elle puisse formuler l'ensemble des éléments relatifs à sa situation personnelle susceptible d'avoir un impact sur la prise de décision d'éloignement et transmettra les informations à l'OE avant toute prise de décision ;
- 2) la prise en compte des vulnérabilités ;
- 3) le droit pour l'étranger d'être informé, dans une langue qu'il comprend, des raisons pour lesquelles il est détenu, en mettant en place un système d'interprétariat plus systématique ;
- 4) à la demande de la personne, le droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat lors de son arrestation administrative par les services de police.

Évaluer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté, notamment l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne, en associant à l'évaluation les acteurs concernés, y compris des délégués d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, de façon à apporter les modifications nécessaires. Il est demandé d'examiner en particulier les obstacles financiers ainsi que ceux liés à la procédure et aux démarches administratives.

Appliquer souplement aux étrangers les nouvelles dispositions en matière d'aide juridique.

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

### 3.9.1 Réponse au point 20

#### Détention des demandeurs de protection internationale

71. En pratique, les demandeurs de protection internationale à la frontière sont systématiquement mis en détention durant l'examen de leur procédure. Selon Myria,<sup>88</sup> cette pratique va à l'encontre d'instruments internationaux.<sup>89</sup>

#### Les conditions de détention

72. En pratique, les règles applicables pour mettre une personne en isolation (mesures disciplinaires, raisons médicales ou avant un éloignement), ne sont pas toujours transparentes. Par exemple, une personne est placée en isolement avant un éloignement (en dehors de tout cadre réglementaire).<sup>90</sup> Myria a été interpellé sur le placement en isolation de grévistes de la faim. L'OE indique que le recours à cette pratique est conditionné à une mesure disciplinaire suite à un comportement agressif ou pour des raisons médicales. Peu de contrôles sont effectués et les ONG n'ont pas accès aux chambres d'isolation.

#### Détention des familles avec enfants mineurs

73. Les unités familiales fermées pour familles avec enfants mineurs se sont ouvertes en août 2018, à côté du centre fermé 127*bis* près de l'aéroport national. L'arrêté royal sur le fonctionnement des centres fermés a été modifié afin de prévoir des mesures spécifiques pour ces familles. Un maximum de 14 jours de détention est prévu (avec maximum une prolongation). Entre août 2018 et avril 2019, neuf familles ont été enfermées dont huit ont été éloignées. Une famille est restée en détention plus de 50 jours (avec une coupure de trois jours en maison de retour ouverte). Le Comité des droits de l'enfant, faisant suite à une plainte introduite par les enfants de la famille et usant de la possibilité de prendre des mesures provisoires,<sup>91</sup> a demandé aux autorités belges de libérer la famille (en permettant de continuer l'organisation de l'éloignement). Les autorités n'ont pas suivi cette demande et la famille a été éloignée quelques jours plus tard. Même si les décisions du Comité sont considérées comme non contraignantes, elles devraient être suivies par les pays ayant signé et ratifié la Convention et ses protocoles, ce que la Belgique n'a pas fait.
74. Enfin, cette nouvelle pratique pose différentes questions :
- Existe-il une limite dans le temps à la détention des familles avec enfants mineurs (puisque la loi permet une détention plus longue que les 28 jours prévus) ?
  - Quel impact cette détention va-t-elle avoir sur les enfants ?
75. Le 4 avril 2019, le Conseil d'État, suite à l'introduction d'un recours en extrême urgence contre les modifications apportées à l'arrêté royal sur les centres fermés, a suspendu certains articles de l'arrêté royal.<sup>92</sup> Ces dispositions n'excluent pas la possibilité d'une détention d'enfants en bas âge où ils sont susceptibles d'être exposés à des nuisances aéroportuaires sonores très importantes, alors que la durée de cette détention peut aller jusqu'à un mois. La détention des familles avec enfants mineurs est donc actuellement arrêtée jusqu'à l'arrêt du Conseil d'État. La ministre en charge de l'asile et l'immigration et l'OE ont déjà indiqué vouloir poursuivre cette pratique après avoir répondu aux prescrits de l'arrêt (principalement installer une meilleure isolation aux unités).

### La procédure de plainte pour les étrangers en détention

76. Dans ce domaine, il y a peu de transparence. Il n'existe pas d'informations sur la gestion et le contenu des plaintes. Il est donc difficile d'évaluer ce système. Les plaintes recevables en 2017 portaient principalement sur le personnel (6), les soins médicaux (4) et le transport (4). Myria ne dispose pas d'informations au sujet du contenu et des avis donnés. Sur les 23 plaintes introduites en 2017, 2 ont été jugées non fondées et 2 partiellement fondées. Myria renvoie à son analyse sur la Commission des plaintes.<sup>93</sup>
77. Pour les plaintes auprès du directeur du centre, un système a été mis en place en 2014, mais il n'existe toujours pas d'uniformité entre les centres. Il est donc impossible de présenter des chiffres fiables et reflétant de la réalité.

### 3.9.2 Réponse au point 21

#### Les plaintes pour violence excessive auprès des étrangers en détention et les systèmes de contrôle

78. Myria regrette qu'il n'y ait pas de chiffres fiables. De nombreux organes sont compétents pour traiter une plainte (police, inspection générale de police (AIG), Comité P). En pratique, la possibilité effective de porter plainte est assez limitée : d'une part parce que les personnes détenues ne sont pas toujours informées de cette possibilité (ou soutenues dans leurs démarches si elles ont été éloignées), ni rassurées quant à l'impact qu'une telle plainte pourrait avoir sur le processus d'éloignement ou d'un éventuel retour, d'autre part parce que les plaintes introduites ne sont pas toujours traitées avec la diligence requise, et restent parfois sans suite. Il est d'ailleurs très difficile d'identifier les auteurs de violences au vu de l'absence de signes d'identification des escorteurs dans la plupart des cas.<sup>94</sup> Pourtant, Myria est occasionnellement interpellé par des personnes déclarant avoir été victimes de violences policières.<sup>95</sup>
79. Différents organes de l'ONU ont d'ailleurs déjà exprimé leur préoccupation quant aux difficultés que les intéressés rencontrent lors du dépôt d'une plainte de traitements inhumains lors d'une opération d'éloignement. Ils évoquent le fait qu'il est difficile de réunir des preuves dans la mesure où l'intéressé est éloigné et ne peut être présent pendant l'enquête. Dans un rapport publié en juin 2017, l'ONG Hungarian Helsinki Committee a procédé à la comparaison de l'effectivité des enquêtes en cas d'allégations de violation de l'article 3 de la CEDH dans sept États de l'Union européenne, dont la Belgique. Ce rapport constate que, malgré la qualité plutôt satisfaisante de la législation belge de lutte contre les mauvais traitements, des indicateurs placent la Belgique à un niveau de protection inférieur à d'autres États européens, notamment l'absence de statistiques fiables, et les difficultés de réunir des preuves. En 2014, le Comité des Nations Unies contre la torture recommandait à la Belgique de prévoir un registre spécifique pour consigner les plaintes, permettant une analyse statistique fiable. À notre connaissance, cette recommandation n'a toujours pas été suivie. Myria a par ailleurs contribué à l'étude de la médiatrice européenne sur le respect des droits fondamentaux dans le cadre des vols Frontex. Elle conclut que l'information et une brochure devront être délivrées à toute personne éloignée, dans une langue qu'elle comprend, sur la procédure de plainte.

#### Le système de contrôle par l'AIG

80. L'AIG, en charge du contrôle des éloignements, a effectué 574 contrôles entre 2013 et 2017. En 2017, il y a eu 92 contrôles sur 282 personnes sur un total de 7901 tentatives d'éloignement dont 1475 avec escortes. Soit une baisse de 41% sur 4 ans. Les contrôles sont minoritaires comparés au nombre de tentatives. Myria a critiqué dans son rapport le système de contrôle de l'AIG sur certains points, notamment sur le manque de moyens, ainsi que sur leur indépendance.<sup>96</sup> Quant à la présence d'ONG, non indispensable selon l'État belge, l'AIG peut ne pas toujours être perçue comme indépendante pour les personnes éloignées. Ses collaborateurs disposent de compétences policières qui font naître un soupçon de partialité. Se pose toujours la question de l'identification des membres du personnel de l'AIG. Ceux-ci sont-ils réellement identifiables par les personnes en cours d'expulsion? N'ayant pas recours à l'usage d'interprètes, comment

leur mission et leur rôle peut-il réellement être compris par les intéressés? Ne faudrait-il pas prévoir une communication écrite, dans une langue comprise par la personne, à propos du rôle et des missions du personnel de l'AIG ? Quant à l'usage d'enregistrements vidéo, eu égard à la proportion restreinte des contrôles effectués sur les éloignements et vu l'absence d'autres acteurs, un système de surveillance par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement doit être adopté. Il s'agirait à tout le moins de surveiller les zones les plus sensibles à l'aide de caméras. Pour utiliser une caméra lors d'un éloignement, une modification de la loi caméra a été réalisée. Le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt<sup>97</sup> reconnaît que l'utilisation de vidéo caméra est possible.



### Recommandations

Prévoir des alternatives à la détention en droit national. La détention, en particulier pour des demandeurs de protection internationale, ne devrait intervenir qu'en dernier ressort. La détention devrait poursuivre un but légitime sur base des principes de nécessité, proportionnalité et subsidiarité et être la plus brève possible.

Ancrer dans la réglementation la communication systématique et sans délai à l'étranger et son avocat des documents utiles, y compris médicaux, pour porter plainte.

Améliorer la transparence en ce qui concerne le nombre de plaintes qui sont introduites soit au Comité P, soit à l'AIG, et les suites qui y sont données.

Distribuer, avant chaque procédure d'éloignement, une brochure d'information (dans une langue comprise par la personne expulsée) sur les mécanismes de plainte possibles, en ce compris après la mise en œuvre de l'éloignement.

Plus de transparence et d'efficacité dans le contrôle effectué par l'AIG d'autant plus si l'objectif est d'augmenter le nombre de rapatriements forcés.

## 4 Éléments complémentaires

### 4.1 Inscription dans les registres de la population (art. 14, 16, 25)

81. L'inscription dans les registres de la population a un impact sur plusieurs droits civils et politiques, garantis par les articles 14 (procès équitable), 16 (personnalité juridique) et 25 (participation aux élections). L'absence d'inscription entraîne un exercice plus difficile voire impossible de ces droits. Or, il apparaît qu'en raison de leur situation de logement, certaines catégories de personnes ont un accès limité à cette inscription. Il s'agit des personnes vivant dans un logement non-reconnu ou insalubre (1), les personnes sans-abri (2) et les personnes vivant dans une demeure mobile (3).
82. Pour les premiers, la législation prévoit un droit à une inscription provisoire, mais les autorités locales se montraient parfois réticentes à l'accorder, car elle menait à terme à une inscription définitive. Pour y pallier, une loi<sup>98</sup> rendant cette inscription définitivement provisoire a été adoptée, mais le Service de lutte contre la pauvreté demande qu'un monitoring de ses effets sur les pratiques des autorités soit réalisé.<sup>99</sup>
83. Pour les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégories, il existe un dispositif nommé « adresse de référence » permettant d'être inscrit fictivement à l'adresse d'un tiers en vue d'y recevoir son courrier. Les personnes sans-abri peuvent être inscrites à l'adresse d'un particulier ou d'un CPAS. Pour des raisons diverses, l'adresse de référence auprès d'un particulier est sous-utilisée. Dans la pratique, l'adresse de référence auprès d'un CPAS se révèle quant à elle souvent problématique, ce qui est constaté par les acteurs de terrains<sup>100</sup> et par la jurisprudence<sup>101</sup>. Une nouvelle circulaire visant à clarifier la réglementation a été préparée par les autorités fédérales, mais elle n'a pas abouti à une publication avant les élections du 26 mai 2019. Les personnes vivant dans une demeure mobile bénéficient d'une possibilité supplémentaire d'inscription en adresse de référence auprès d'une personne morale, qui elle aussi connaît quelques difficultés pratiques dans son application. Suite à une recommandation conjointe d'Unia et du Service de lutte contre la pauvreté adressée au SPF Intérieur<sup>102</sup>, ce dernier a adopté une circulaire visant à clarifier le dispositif.<sup>103</sup>



#### Recommandations

Évaluer les effets de la récente modification du régime d'inscription provisoire sur l'application du dispositif.

Clarifier la législation et la réglementation relatives à l'obtention de l'adresse de référence afin d'éviter les différences locales d'application par les CPAS et les communes.

## 4.2 Liberté d'association (art. 22)

84. La liberté d'association comprend notamment le droit pour chacun de fonder ou d'adhérer à une association. Or, la législation relative au droit des volontaires restreint cette liberté pour les bénéficiaires d'allocations tels que les chômeurs et les bénéficiaires du revenu d'intégration. Ainsi, l'article 13 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires<sup>104</sup> établit que tout demandeur d'emploi qui perçoit des allocations et souhaite participer à une activité volontaire doit en faire la déclaration à son organisme de paiement. L'Office National de l'Emploi (ONEM) dispose de 12 jours ouvrables pour communiquer son refus ou son autorisation. De la même manière, les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration qui souhaitent faire du volontariat doivent également en informer préalablement le CPAS en vertu de l'article 6 §5 de l'arrêté royal du 11 juillet de 2002 sur l'intégration sociale.<sup>105</sup>
85. En cas de refus de l'organisme de paiement ou de l'ONEM, ou en cas d'absence de déclaration de l'activité volontaire, la personne est contrainte d'arrêter son activité bénévole sous peine de sanctions pouvant entraîner de lourdes conséquences détaillées sur le site internet de l'ONEM : « *Vous perdez le droit aux allocations, les allocations indûment perçues seront récupérées et vous risquez une exclusion du bénéfice des allocations pendant plusieurs semaines.* »<sup>106</sup>
86. Dans son dernier Rapport bisannuel Citoyenneté et pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté a constaté que cette réglementation crée un contexte d'incertitude et de peur, dans lequel le bénéficiaire d'allocations soit n'ose pas participer à une activité, soit ne déclare pas son activité pour pouvoir la poursuivre. Cette peur est aggravée par une mauvaise connaissance, et donc une mauvaise communication, de la part de tous les acteurs sur ce qui est permis ou non. En effet, les critères utilisés pour motiver une autorisation ou un refus de l'activité bénévole sont déterminés en interne au sein des organismes de paiement ou encore de l'ONEM et ne sont pas accessibles au public. La prévisibilité des décisions reste donc difficile au point que les associations elles-mêmes préfèrent souvent conseiller à un demandeur d'emploi de ne pas s'engager comme volontaire afin de ne courir aucun risque. Cette communication d'informations erronées et ce manque de transparence réduit fortement l'exercice de la liberté d'association de personnes déjà souvent socialement isolées.<sup>107</sup>



### Recommandations

Modifier l'article 13 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ainsi que l'article 6 §5 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 sur l'intégration sociale afin de lever l'obligation de déclaration de l'activité bénévole à l'organisme de paiement.

Informers de manière claire et complète tous les acteurs (associations, mutuelles, CPAS, allocataires...) sur les droits et obligations des bénéficiaires d'allocations qui souhaitent faire du volontariat.



Rue Royale 138 • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

[www.unia.be](http://www.unia.be)

[www.myria.be](http://www.myria.be)

[www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)