

A. Conditions carcérales (recommandations 100/35 à 100/41 ; 100/44 ; 100/47 ; 102/3 et 103/22)

I. Le traitement des demandes de congé pénitentiaire et des demandes de permission de sortie

1. Parmi les mesures permettant de diminuer la surpopulation carcérale, figurent notamment les modalités d'exécution de peine, comme la libération conditionnelle. Or, pour accorder une telle mesure à un détenu, le Tribunal d'application des peines se base notamment sur le respect antérieur des permissions de sortie¹ et des congés pénitentiaires² qui lui auraient été octroyés.
2. Le détenu adresse sa demande de permission de sortie ou de congé pénitentiaire au directeur de la prison³. Ce dernier transmet la demande, avec son avis motivé, à l'administration pénitentiaire qui doit rendre sa décision dans un délai de 14 jours ouvrables.
3. En 2009 et en 2012, le traitement des demandes de permission de sortie ou de congé pénitentiaire avait accusé un retard structurel. Le retard était dû au temps pris par la prison pour rédiger un avis et envoyer la demande à l'administration pénitentiaire d'une part, et au temps pris par celle-ci pour rendre sa décision sur la base du dossier transmis d'autre part. Il pouvait s'écouler plus d'un an entre le dépôt de la demande et la prise de décision.
4. Bien que l'administration pénitentiaire ait pris des mesures structurelles et ait résorbé son retard, certaines prisons tardent encore parfois à lui transmettre les demandes.
5. **Prendre les mesures adéquates afin que les décisions relatives aux demandes de congé pénitentiaire soient rendues dans les délais légaux et que les demandes de permission de sortie soient traitées en temps utile par rapport à l'objectif de la sortie envisagée⁴.**

II. La détention en prison des personnes souffrant de maladies mentales

6. Le droit belge⁵ prévoit que les personnes atteintes d'un trouble mental qui ont commis un crime ou un délit sont soumises à une procédure dérogatoire au droit commun et reçoivent un traitement spécifique visant à leur fournir des soins appropriés tout en protégeant la société.
7. Dans un arrêt du 26 mars 2010, la Cour de cassation a rappelé que la personne qui a été internée doit, en règle, être détenue dans un établissement de défense sociale organisé par le gouvernement et désigné par la Commission de défense sociale, la détention dans une annexe

¹ Article 4 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.

² Article 6 de la même loi du 17 mai 2006

³ Concernant une demande de congé pénitentiaire, l'article 8, §4, de la loi du 17 mai 2006 précitée dispose que le directeur doit rédiger son avis dans un délai de deux mois. Aucun délai n'est prévu pour la demande de permission de sortie.

⁴ Voy. le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2012*, pp. 49-50.

⁵ Loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude.

psychiatrique d'une prison n'étant que provisoire, dans l'attente de la désignation du lieu d'internement et du transfert vers ce lieu.

8. La Belgique a été condamnée à plusieurs reprises pour les conditions et la durée de détention des internés dans les annexes psychiatriques des prisons. Par ailleurs, vu le manque de places en annexe psychiatrique, il arrive que des internés soient détenus provisoirement dans les quartiers ordinaires d'un établissement pénitentiaire, parmi les détenus de droit commun. Ils y bénéficient uniquement d'un régime spécifique. Dans les statistiques, ils figurent parmi les internés hébergés en annexe psychiatrique.
9. Dans son rapport annuel de 2013, le Médiateur fédéral a dénoncé la situation criante des personnes internées dans les prisons.
10. Bien qu'un centre de psychiatrie légale ait été créé en 2014 et qu'un autre centre est en cours de construction, la situation des internés en Belgique demeure très préoccupante. Le 14 janvier 2015, le ministre de la Justice indiquait : « *Au 23 septembre [2014], sur 1091 internés, 683 étaient hébergés en Flandre (436 en défense sociale et 247 en annexe psychiatrique), 313 en Wallonie (200 en défense sociale et 113 en annexe psychiatrique) et 95 à Bruxelles (tous en annexe psychiatrique)* »⁶.
11. **Constatant que l'enfermement des internés qui attendent une décision quant à leur placement par la Commission de défense sociale s'exécutent, en vertu de la loi de défense sociale du 1er juillet 1964, dans l'annexe psychiatrique d'une prison et que l'administration pénitentiaire ne dispose d'aucun pouvoir d'y déroger ;**

Constatant que la détention de personnes souffrant de troubles mentaux dans les quartiers ordinaires des prisons, a été jugée contraire à l'article 5, §1er, de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Constatant que la détention de ces personnes en quartier ordinaire engendre des risques accrus pour leur santé et intégrité physique, les exposant à des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Considérant que les difficultés liées à la surpopulation des prisons et des annexes psychiatriques, ne peut dispenser l'Etat belge de prendre des mesures adéquates pour garantir les droits fondamentaux des personnes internées sur la base de la loi de défense sociale ;

Mettre immédiatement fin à la détention dans les quartiers ordinaires des prisons, des personnes internées et de prendre les mesures nécessaires pour assurer leur prise en charge dans un établissement approprié⁷.

III. Les tarifs téléphoniques en prison

10. Les détenus ont le droit, à certaines conditions, de téléphoner quotidiennement à leurs frais pendant les plages horaires fixées par la prison⁸.

⁶ *Compte-rendu intégral*, Chambre, 54 COM 055, p. 26.

⁷ Voy. le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2013*, pp. 35-40.

⁸ Article 64 de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, dite « Loi de principes ».

11. Les tarifs téléphoniques au sein des prisons belges ne sont pas transparents, au point que non seulement la direction de la prison ne connaît pas précisément le coût d'une communication téléphonique, mais aussi que l'administration pénitentiaire a eu besoin d'un certain délai avant d'être en mesure de communiquer au Médiateur fédéral les tarifs exacts.
12. En 2013 et 2014, le Médiateur fédéral a indiqué à l'administration pénitentiaire que les tarifs appliqués depuis 2002 étaient devenus obsolètes et trop élevés en comparaison avec les tarifs actuellement en vigueur sur le marché. Ces tarifs limitent *de facto* l'accès au droit, pour le détenu, d'entretenir des contacts téléphoniques avec sa famille et ses amis proches en comparaison à une situation où les tarifs seraient alignés sur ceux pratiqués à l'extérieur d'une prison.
13. **Considérant que le droit de téléphoner constitue un aspect du droit au respect de la vie privée et familiale, qu'il s'agit d'un droit fondamental prévu dans la loi et que dans certains cas il s'agit, si pas de la seule possibilité, tout de même d'un moyen important pour le détenu de rester en contact avec sa famille et ses amis proches ;**

Considérant que les tarifs appliqués par l'entreprise privée qui détient le marché de la téléphonie dans les prisons sont beaucoup plus élevés que les tarifs pratiqués actuellement sur le marché et que les détenus disposent de, ou ne peuvent se procurer en général que, peu de moyens financiers ;

Ramener les tarifs téléphoniques facturés aux détenus dans les prisons à un niveau qui puisse être considéré à l'extérieur des prisons à un niveau qui puisse être considéré à l'extérieur des prisons comme conforme au marché. En cas d'écart, les éléments qui y conduisent et la manière dont ils sont comptabilisés doivent être transparents⁹.

B. Traitement des plaintes individuelles dans les centres pour demandeurs d'asile (recommandation 100/55)

14. En 2008, le Parlement a demandé au Médiateur fédéral de mener des investigations sur le fonctionnement des centres ouverts et des centres de rétention¹⁰. En 2009, le Médiateur fédéral a publié ses deux rapports, disponibles sur son site internet¹¹.
15. Dans ses deux rapports, le Médiateur fédéral a notamment analysé le traitement des plaintes individuelles.
16. Concernant les centres ouverts, le Médiateur fédéral recommandait en 2009 : « L'adoption de l'arrêté royal devant déterminer les règles de procédures applicables au traitement des plaintes s'impose d'urgence ». Plus de cinq ans plus tard, l'arrêté royal du 15 mai 2014 relatif aux

⁹ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2014*, pp. 47-51.

¹⁰ *Doc. parl.*, 52 0144/005, Chambre, 2007-2008.

¹¹ Le Médiateur fédéral, *Rapport d'investigation 2009/1 sur le fonctionnement des centres ouverts gérés et agréés par Fedasil ; Rapport d'investigation 2009/2 sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers*.

procédures en matière de mesures d'ordre, de sanctions et de traitement des plaintes des bénéficiaires de l'accueil est publié au *Moniteur belge*¹².

17. Concernant les centres de rétention, l'occupant dispose de deux possibilités d'introduire une plainte sur ses conditions de détention : auprès du directeur du centre et auprès de la Commission des plaintes. En pratique, le Médiateur fédéral a constaté que l'information (écrite et orale) donnée aux occupants sur ces deux mécanismes est soit inexistante soit lacunaire.
18. Le Secrétariat permanent de la Commission des plaintes a son siège auprès du président du Comité de direction de l'administration de l'Intérieur. La Commission est présidée par un (ancien) magistrat, assisté d'un avocat ou d'un chargé de cours en droit d'une part et du président du Comité de direction précité ou de son délégué d'autre part. Compte tenu de ce qui précède, il faut admettre que la Commission des plaintes est un organe de contrôle interne de l'administration.
19. La pratique montre que l'effectivité du droit de plainte auprès de la Commission laisse fortement à désirer. L'application des conditions de recevabilité et leur interprétation par le Secrétariat permanent de la Commission détournent le mécanisme de son objectif.
20. **Vu l'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne détenue face aux risques de traitement inhumain et dégradant, prévoir un mécanisme indépendant de contrôle des lieux de détention.**

Informers oralement et par écrit l'occupant de son droit de plainte au directeur et auprès de la Commission des plaintes et sur les modalités d'exercice de ces droits.

Permettre à l'occupant de corriger les conditions de recevabilité de la plainte en lui conservant le bénéfice de la date d'introduction lorsque le Secrétariat permanent considère qu'elles ne sont pas remplies.

C. Protection des enfants issus de groupes vulnérables (recommandation 101/9)

I. Accorder une attention particulière

21. En mai 2013, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a diffusé son observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale. L'observation générale n°14 met ainsi à la disposition de l'Etat des enseignements qui lui permettent d'appréhender au mieux son obligation de veiller à sauvegarder l'intérêt supérieur de l'enfant, tirée de la Convention relative aux droits de l'enfant.
22. Le Comité des droits de l'enfant, au-delà d'un droit et d'une règle d'interprétation, consacre un processus. C'est sur ce processus que le Médiateur fédéral s'est penché en 2014. Les réclamations traitées révèlent que l'administration fédérale omet encore dans différents domaines d'évaluer et de déterminer concrètement l'intérêt supérieur de l'enfant dans ses décisions. Ainsi, dans le cadre des réclamations relatives au traitement des demandes de visa

¹² *Moniteur belge*, 25 juillet 2014.

court séjour pour visite familiale à des membres de famille installés en Belgique introduite par des ressortissants non-européens, le Médiateur fédéral a recommandé à l'administration concernée¹³ d'accorder une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'un enfant est concerné par une demande de visa¹⁴. En matière d'accueil des familles avec enfant mineur, il a été rappelé à l'administration¹⁵ – qui a suivi l'argumentation du Médiateur fédéral – la nécessité de prendre l'intérêt supérieur de l'enfant en considération dans la suite qu'elle réserve aux demandes d'asile multiples. A défaut, un enfant risquerait de se retrouver à la rue avec sa famille, au mépris de la loi¹⁶.

23. De manière générale, le Médiateur fédéral observe que les autorités administratives fédérales ne disposent pas d'un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de prendre une décision dans une situation particulière.
24. **Elaborer un processus continu et systématique d'étude d'impact des mesures projetées sur les enfants avant l'adoption de tout projet de loi et de règlement concernant (in)directement les enfants.**

Respecter un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant avant l'adoption d'une décision administrative individuelle concernant (in)directement un enfant¹⁷.

II. Allouer des ressources

25. Depuis 1999, un certain nombre de citoyens ont droit à un tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel¹⁸. Il s'agit de personnes qui ont des revenus modestes ou se trouvent dans une situation précaire, notamment les personnes qui reçoivent une allocation pour personne handicapée et, indirectement, leur(s) enfant(s).
26. Comme le droit à l'allocation pour personne handicapée démarre à partir du premier jour du mois qui suit la demande et comme l'administration en charge de ces demandes dispose en principe de six mois pour prendre sa décision (délai qui est dépassé en cas de recours), le tarif social ne peut jamais être demandé à l'avance et une régularisation est nécessaire pour le passé.
27. En 2010, l'administration belge a mis en place un système automatique d'octroi du tarif social pour le gaz et l'électricité via une application électronique. Il s'agit d'une mesure en soi positive vu que l'automatisation permet à la plupart des bénéficiaires d'obtenir le tarif social sans devoir le demander eux-mêmes. L'administration belge a convenu des modalités pratiques avec les différents fournisseurs de gaz et d'électricité concernant l'application de ce processus automatisé. Ainsi, tous les trois mois, l'administration communique aux fournisseurs la liste des clients qui doivent bénéficier du tarif social, en précisant pour quels points de raccordement (contrats), depuis quelle date et pour combien de temps.

¹³ Il s'agit de l'Office des étrangers.

¹⁴ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2014*, pp. 65-77.

¹⁵ Il s'agit de Fedasil.

¹⁶ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2014*, pp. 60-62.

¹⁷ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2014*, pp. 25-28.

¹⁸ Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité.

28. En pratique, ce processus a pour effet de priver le bénéficiaire d'une partie du tarif social. L'administration indique qu'il est impossible de tenir compte de la date de prise d'effet du droit à l'allocation pour personne handicapée qui remonte toujours dans le passé. Par conséquent, l'octroi automatique du tarif social pour le gaz et l'électricité n'est plus appliqué à partir de la date effective de prise d'effet du droit à l'allocation, au mépris de la loi, mais uniquement à partir du premier jour du trimestre au cours duquel la décision est prise, une date qui tombe généralement plus tard.
29. **Veiller à ce que chaque consommateur final appartenant à une catégorie d'ayants droit bénéficie du tarif social conformément à la loi, à savoir à partir de la prise d'effet de la décision qui fait du consommateur final un « client résidentiel protégé à revenu modeste ou à situation précaire », et non pas seulement à partir du premier jour du trimestre au cours duquel cette décision est rendue¹⁹.**

¹⁹ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2012*, pp. 92-93.