

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

7 MAI 2021

Rapport annuel 2019 du service public fédéral (SPF) Justice sur le contentieux de la Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme

RAPPORT

fait au nom de la commission
des Affaires institutionnelles
par

M. **Eerdekens**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2020-2021

7 MEI 2021

Jaarverslag 2019 van de federale overheidsdienst (FOD) Justitie betreffende het contentieux van België voor het Europees Hof voor de rechten van de mens

VERSLAG

namens de commissie voor de
Institutionele Aangelegenheden
uitgebracht door

de heer **Eerdekens**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:

Présidente / Voorzitster: Stephanie D'Hose

Membres / Leden

N-VA	Allessia Claes, Karolien Grosemans, Karl Vanlouwe
Ecolo-Groen	Zoé Genot, Celia Groothedde, France Masai
Vlaams Belang	Adeline Blancquaert, Leo Pieters, Klaas Sloopmans
PS	Jean-Frédéric Eerdekens, Julien Uyttendaele
MR	Georges-Louis Bouchez, Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl
CD&V	Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy
Open Vl.	Rik Daems, Stephanie D'Hose
PVDA-PT.	Jos D'Haese, Samuel Nemes
Voorui.	Bert Anciaux

I. INTRODUCTION

Le 29 septembre 2020, M. Vincent Van Quickenborne, ministre de la Justice, a communiqué aux Chambres fédérales le quatrième rapport annuel 2019 sur le contentieux belge devant la Cour européenne des droits de l’homme (1), en indiquant que, comme pour les précédents rapports, il se tenait à la disposition du Parlement pour discuter du contenu de manière plus approfondie. Ces rapports annuels donnent un aperçu des affaires dans lesquelles la Belgique était l’État défendeur devant la Cour européenne; on y découvre l’évolution du nombre d’affaires dans lesquelles la Belgique était en cause, quels arrêts ont été prononcés et comment la Belgique assure leur exécution.

Comme le Sénat dispose, en vertu de l’article 77 de la Constitution, d’une compétence tant constitutionnelle que législative en matière de protection des droits fondamentaux et comme le respect de ces droits est une compétence transversale, la commission des Affaires institutionnelles a décidé de donner cette suite à cette proposition, ainsi qu’elle l’avait fait pour les trois rapports annuels précédents (2).

Cet échange de vues a eu lieu le 8 février 2021.

La délégation de la Justice se composait du ministre et de fonctionnaires du service public fédéral (SPF) associés à la rédaction des rapports annuels, à savoir:

1. M. Vincent Van Quickenborne, ministre de la Justice;
2. M. Philippe Wéry, chef du service Droits de l’homme, SPF Justice;
3. Mme Isabelle Niedlispacher, agente du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l’homme, service Droits de l’homme, SPF Justice;
4. Mmes Isabelle Leclercq et Justine Lefebvre, co-agentes du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l’homme, service Droits de l’homme, SPF Justice;
5. Mme Florence Saporosi, attachée, service Droits de l’homme, SPF Justice.

(1) Ce rapport peut être consulté sur le site internet du SPF Justice : https://justice.belgium.be/sites/default/files/2019_rapport_annuel_contentieux_fr.pdf.

(2) Voir les rapports, doc. Sénat, n^{os} 6-334/1 et 6-500/1.

I. INLEIDING

Op 29 september 2020 heeft de heer Vincent Van Quickenborne, minister van Justitie, het vierde jaarverslag 2019 betreffende het contentieux van België voor het Europees Hof voor de rechten van de mens (1) bezorgd aan de federale Kamers, met de mededeling dat hij, zoals voor de vorige verslagen, ter beschikking van het Parlement stond om dieper in te gaan op de inhoud ervan. Die jaarverslagen geven een overzicht van de zaken waarin België de verwerende staat was voor het Europees Hof. Men ziet daarin de evolutie van het aantal zaken dat tegen de Belgische Staat werd ingesteld, welke arresten werden uitgesproken en hoe België voor de uitvoering ervan zorgt.

Omdat de Senaat krachtens artikel 77 van de Grondwet inzake fundamentele rechten zowel grondwettelijke als wettelijke bevoegdheden heeft, en omdat de eerbiediging van die rechten een transversale bevoegdheid is, heeft de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden beslist dit gevolg te geven aan dat voorstel, zoals ze dat ook gedaan heeft met de drie voorgaande jaarverslagen (2).

De gedachtewisseling vond plaats op 8 februari 2021.

De afvaardiging van Justitie bestond uit de minister en uit ambtenaren van de federale overheidsdienst (FOD) die bij het opstellen van de jaarverslagen betrokken waren, te weten:

1. de heer Vincent Van Quickenborne, minister van Justitie;
2. de heer Philippe Wéry, hoofd van de dienst Rechten van de mens, FOD Justitie;
3. mevrouw Isabelle Niedlispacher, agent van de regering voor het Europees Hof voor de rechten van de mens, dienst Rechten van de mens, FOD Justitie;
4. de dames Isabelle Leclercq en Justine Lefebvre, co-agenten van de regering voor het Europees Hof voor de rechten van de mens, dienst Rechten van de mens, FOD Justitie;
5. mevrouw Florence Saporosi, attachée, dienst Rechten van de mens, FOD Justitie.

(1) Dit verslag kan worden geraadpleegd op de website van de FOD Justitie: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/2019_jaarverslag_contentieux_nl.pdf.

(2) Zie verslagen, stukken Senaat, nrs. 6-334/1 en 6-500/1.

II. PRÉSENTATION DU RAPPORT 2019

A. Introduction par M. Van Quickenborne, ministre de la Justice

Ce rapport dresse tout d'abord un relevé de l'ensemble de la jurisprudence de la Cour à l'égard de la Belgique pour l'année 2019. Il compile ensuite les arrêts prononcés antérieurement, dont l'exécution concrète est placée sous la surveillance du Comité des ministres.

La Cour européenne est le principal «garde-fou» officiel en matière de droits de l'homme. La protection des libertés et droits fondamentaux demeure essentielle au quotidien.

Dans le contexte de cette protection, il est dès lors indispensable de jeter un éclairage permanent sur la jurisprudence actualisée, étant donné que l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) évolue au fil des défis auxquels une société est confrontée. Tel est le but des rapports annuels.

La Cour a rendu vingt-et-un arrêts concernant la Belgique en 2019. Elle a condamné effectivement la Belgique à six reprises, soit six fois de trop. Il faut entendre réellement ce signal. Nous ne pouvons pas ignorer ces condamnations et nous contenter de les recenser dans un rapport annuel.

Ce rapport doit servir de fil conducteur. Il doit être un outil performant, permettant de renforcer nos mesures politiques générales et de prendre des initiatives législatives effectives. Par ailleurs, le rapport peut être utilisé par tout un chacun comme instrument de contrôle en vue de vérifier si la Belgique fait ce qu'il faut pour donner suite aux arrêts prononcés par la Cour. Le rapport est un appel à l'action et à la vigilance de tous.

La plupart des affaires concernent le droit pénal, le droit des étrangers et la situation des prisonniers et des internés. En matière d'expertise, le ministre est entouré d'un certain nombre de spécialistes dans le domaine qui travaillent au sein du service des Droits de l'homme du SPF Justice. Ceux-ci sont également chargés de défendre les intérêts de la Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme et de veiller à la mise en œuvre des arrêts.

Le contentieux de la Cour s'adresse à tous les pouvoirs: exécutif, législatif et judiciaire. La protection des libertés et droits fondamentaux est l'affaire de tous, aussi bien

II. VOORSTELLING VAN HET VERSLAG 2019

A. Inleiding door de heer Van Quickenborne, minister van Justitie

Dit verslag geeft vooreerst een overzicht van alle rechtspraak van het Hof over België in het jaar 2019. Daarnaast bundelt het de vroegere uitspraken waarvan de concrete tenuitvoerlegging onder toezicht van het Comité van ministers staat.

Het Europees Hof fungeert als de belangrijkste officiële waakhond en de hoeder van de mensenrechten. Het beschermen van de fundamentele rechten en vrijheden blijft elke dag opnieuw essentieel.

Voor die bescherming is het dan ook noodzakelijk de geactualiseerde rechtspraak permanent te belichten, aangezien de interpretatie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) mee evolueert met de uitdagingen waarmee een samenleving zich geconfronteerd ziet. De jaarverslagen dragen hiertoe bij.

Het Hof heeft in 2019 ten aanzien van België eenentwintig uitspraken geveld. Zes keer werd België ook effectief veroordeeld. Dat is zes keer te veel. Aan dit signaal moet concreet gehoor worden gegeven. We mogen dit niet zomaar naast ons neerleggen en enkel in een jaarlijks verslag gieten.

Dit verslag moet een leidraad en een krachtig hulpmiddel vormen om onze algemene beleidsmaatregelen te versterken en effectieve wetgevingsinitiatieven te lanceren. Het verslag kan vervolgens aan eenieder een toetsingsinstrument bieden om na te gaan of België de nodige inspanningen levert om de uitspraken van het Hof uit te voeren. Het verslag roept iedereen op tot daadkracht en waakzaamheid.

De meeste geschillen houden verband met het strafrecht, het vreemdelingenrecht en de toestand van de gevangenen en geïnterneerden. De minister kan rekenen op een aantal specialisten op dit gebied, die in de dienst Rechten van de mens van de FOD Justitie werkzaam zijn. Zij hebben ook de opdracht de belangen van België voor het Europees Hof voor de rechten van de mens te verdedigen en toe te zien op de tenuitvoerlegging van de arresten.

Het contentieux voor het Hof raakt alle niveaus: zowel de uitvoerende, wetgevende als rechterlijke macht. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

du pouvoir exécutif que des cours et tribunaux et du législateur.

On peut se réjouir du fait qu'un règlement amiable ait pu être trouvé dans la plupart des affaires, mais il serait évidemment encore préférable que ces affaires soient moins nombreuses, voire, à long terme, qu'il n'y en ait plus une seule. La Belgique peut, bien entendu, aussi prendre des mesures préventives sans attendre une condamnation de la Cour.

Des avancées ont déjà été enregistrées ces dernières années.

C'est principalement dans le domaine de la détention qu'un certain nombre de progrès ont été enregistrés. En effet, la surpopulation carcérale a diminué de 3,4 % et la loi sur le service minimum dans les prisons ainsi que l'arrêté royal prévoyant les nouvelles normes que devront respecter les prisons sont entrés en vigueur. L'objectif est de recourir davantage aux alternatives à la détention telles que la probation ou la surveillance électronique, et de prévoir une extension des maisons de transition.

Néanmoins, il reste encore du travail et les défis demeurent considérables. La surpopulation carcérale reste un problème, mais une bonne mise en œuvre des *masterplans* permettra d'améliorer les conditions de détention dans les prisons. Deux projets pilotes ont été lancés au sujet des maisons de transition et la capacité pénitentiaire sera étendue. Les procureurs et les juges peuvent aussi contribuer à lutter contre la surpopulation carcérale par la manière dont ils élaborent leurs réquisitoires et rendent leurs jugements. Il est également capital de prévoir des moyens suffisants pour les services de réinsertion.

Dans le domaine de l'internement aussi, on veille à s'attaquer efficacement aux problèmes. Le plan pluriannuel relatif à l'internement se poursuit. On fait en sorte d'étendre la capacité en revalorisant des lits préexistants dans les hôpitaux psychiatriques par l'ajout de personnel soignant supplémentaire. Des services sont mis en place pour dispenser des soins spécifiques aux personnes internées. Le nombre de places dans le circuit de soins réguliers augmente également. De nouveaux centres de psychiatrie légale (CPL) ont ouvert leurs portes entre-temps et un nouveau centre *long stay* verra le jour à Alost. Par ailleurs, les commissions de défense sociale ont été remplacées par des chambres de protection sociale (CPS) auprès du tribunal d'application des peines (TAP), de manière à mieux étayer la prise

vormt dan ook een opdracht voor hen allemaal: voor de uitvoerende macht, voor de hoven en rechtbanken en voor de wetgever.

Het is positief dat er voor de meeste zaken een minnelijke schikking werd getroffen, maar nog beter zou het natuurlijk zijn om het aantal zaken te reduceren en op lange termijn zelfs tot nul te herleiden. België kan uiteraard ook pro-actief maatregelen nemen, zonder een veroordeling van het Hof af te wachten.

De afgelopen jaren zijn er reeds stappen in de goede richting gezet.

Vooraf op het gebied van de detentie werden een aantal vorderingen geboekt. De overbevolking van de gevangenen is immers met 3,4 % afgenomen en de wet betreffende de minimale dienstverlening in de gevangenen, alsook het koninklijk besluit dat voorziet in de nieuwe normen die de gevangenen in acht zullen moeten nemen, zijn in werking getreden. De doelstelling is om meer gebruik te maken van de alternatieven voor detentie, zoals probatie of elektronisch toezicht, en de transitiehuizen uit te breiden.

Er is echter nog werk te verzetten. De uitdagingen blijven aanzienlijk. De overbevolking in de gevangenen blijft problematisch, maar een goede tenuitvoerlegging van de masterplannen zal zorgen voor een verbetering van de detentieomstandigheden in de gevangenen. Er zijn twee pilootprojecten rond transitiehuizen gestart en er komt meer gevangencapaciteit. Ook procureurs en rechters kunnen een rol spelen in de strijd tegen overbevolking door de wijze waarop zij vorderen en vonnissen. Het beschikbaar maken van voldoende middelen voor de reclasseringsdiensten is eveneens van groot belang.

Ook op het vlak van internering wordt ervoor gezorgd dat de problemen met succes worden aangepakt. Het meerjarenplan internering wordt voortgezet. Er wordt gezorgd voor extra capaciteit door reeds bestaande bedden in psychiatrie ziekenhuizen op te graden met extra zorgpersoneel. Zo komen er afdelingen bij gericht op de specifieke zorg voor geïnterneerden. Ook het aantal plaatsen in het regulier zorgcircuit wordt uitgebreid. Inmiddels werden er nieuwe forensisch psychiatrie centra (FPC's) geopend. Ook komt er een nieuw centrum voor langdurig verblijf in Aalst. Daarnaast werden de commissies voor bescherming van de maatschappij vervangen door kamers voor de bescherming van de maatschappij (KBM) bij de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) waardoor er beter onderbouwde besluitvorming

de décisions et à assurer une évaluation plus régulière. Le défi à relever est aussi important dans ce domaine: le nombre de personnes internées augmente en général et bon nombre d'entre elles se trouvent encore en prison alors qu'elles n'y ont absolument pas leur place. Il faut prévoir un meilleur accompagnement thérapeutique en faveur des personnes internées dans les annexes psychiatriques des prisons.

Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (Protocole OPCAT) (3), qui instaure un mécanisme de contrôle visant à prévenir la torture dans tous les lieux de détention, sera mis en œuvre. L'objectif final doit consister à pouvoir proposer à toutes les personnes internées des soins sur mesure dans des services spécialisés des établissements de soins.

En ce qui concerne le droit à des élections libres, un ministre et un secrétaire d'État aux réformes institutionnelles ont été nommés. Le nouveau gouvernement a convenu d'intégrer ses réformes dans un chapitre plus vaste consacré au système institutionnel et au renouveau démocratique. Dans ce domaine également, les défis seront importants dans la mesure où ce point concerne différentes entités.

Enfin, en ce qui concerne la longue durée des procédures judiciaires, la numérisation de la justice constitue une priorité absolue qui permettra de concrétiser la promesse d'une justice rapide.

B. Présentation du rapport annuel par les représentants du service Droits de l'homme, SPF Justice)

1) Contexte (par M. Philippe Wéry)

Le service Droits de l'homme du SPF Justice exerce plusieurs missions qui vont du rapportage auprès des instances internationales à la négociation d'instruments en matière de droits fondamentaux.

Au sein de ce service se trouve le Bureau de l'agent auprès de la Cour européenne des droits de l'homme qui assure la défense de l'État dans les affaires portées devant la Cour contre la Belgique.

Seules certaines affaires introduites à Strasbourg contre la Belgique lui sont communiquées.

(3) Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voir: <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

ontstaat en een regelmatigere evaluatie plaatsvindt. Ook hier is de uitdaging groot: het aantal geïnterneerden groeit in het algemeen en er zitten ook nog steeds heel wat geïnterneerden in de gevangenis, een plek waar ze absoluut niet thuishoren. Er moet betere therapeutische begeleiding komen voor de geïnterneerden in de psychiatrie bijgebouwen van de gevangenis.

Het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT-protocol) (3) dat een controlemechanisme instelt om foltering in alle detentieplaatsen te voorkomen zal worden geïmplementeerd. Het einddoel moet zijn om alle geïnterneerden zorg op maat te kunnen aanbieden in gespecialiseerde afdelingen van zorginstellingen.

Met betrekking tot het recht op vrije verkiezingen, werden een minister en een staatssecretaris van institutionele hervormingen benoemd. De nieuwe regering heeft besloten de hervormingen op te nemen in een groter hoofdstuk over het institutionele stelsel en de democratische vernieuwing. Ook op dat gebied zullen de uitdagingen groot zijn, omdat dit punt verschillende entiteiten aangaat.

Wat ten slotte de lange duurtijd van gerechtelijke procedures betreft, vormt de digitalisering van Justitie momenteel een absolute prioriteit waardoor een snelle Justitie ook werkelijk een feit zal worden.

B. Voorstelling van het jaarverslag door de vertegenwoordigers van de dienst Rechten van de mens (FOD Justitie)

1) Context (door de heer Philippe Wéry)

De dienst Rechten van de mens van de FOD Justitie heeft verscheidene opdrachten, van het rapporteren aan internationale instanties tot het onderhandelen over instrumenten inzake fundamentele rechten.

Bij die dienst bevindt zich het Bureau van de agent voor het Europees Hof van de rechten van de mens, dat instaat voor de verdediging van de Staat in de vorderingen die voor het Hof tegen België worden ingesteld.

Alleen bepaalde zaken die in Straatsburg tegen België worden ingeleid, worden aan het Bureau meegedeeld.

(3) *Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, zie: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>.

Pour chaque affaire communiquée, la Cour permet aux parties:

- soit de conclure un règlement amiable (article 39 de la Convention);
- soit de clore le litige sur déclaration unilatérale du gouvernement (article 37 de la Convention);
- soit d'échanger des observations devant elle.

Le règlement amiable permet à la Cour de radier l'affaire du rôle si les parties s'accordent sur une réparation jugée conforme au respect des droits de l'homme. Il n'exige pas de reconnaissance explicite de violation mais ne constitue pas un obstacle à une éventuelle demande de réouverture de la procédure pénale.

La déclaration unilatérale exige une reconnaissance de violation en plus de la réparation. Elle ne constitue pas non plus un obstacle à une éventuelle demande de réouverture de la procédure pénale.

L'échange d'observations entre parties permet à la Cour de se prononcer sur le fond. Elle évalue alors le juste équilibre ménagé entre les intérêts concurrents en présence, par exemple entre droit à la liberté individuelle et protection de la société.

Quelle que soit la stratégie choisie, tout se fait en étroite collaboration entre les autorités visées par la requête et le Bureau de l'agent.

Enfin, outre la défense de l'État, le Bureau de l'agent participe à l'amélioration du système global de protection, en Belgique ou sur le continent européen. Il prend part activement à la fois à des rencontres avec le greffe de la Cour sur des questions procédurales, à des groupes de travail d'experts sur le développement des droits de l'homme, et à des réunions du Comité des ministres sur l'exécution des arrêts.

2) *Qu'implique l'exécution des arrêts? (par Mme Isabelle Niedlispacher)*

Les arrêts de la Cour ont une force obligatoire; les États doivent donc s'y conformer. Ils sont, toutefois, libres du choix des mesures à adopter pour exécuter les arrêts.

Concrètement, l'exécution d'un arrêt implique:

- sa diffusion aux autorités concernées et sa publication

Voor iedere meegedeelde zaak biedt het Hof de Partijen de mogelijkheid:

- hetzij een minnelijke schikking te sluiten (artikel 39 van het Verdrag);
- hetzij het geschil af te sluiten op eenzijdige verklaring van de regering (artikel 37 van het Verdrag);
- hetzij voor het Hof opmerkingen uit te wisselen.

De minnelijke schikking geeft het Hof de mogelijkheid de zaak van de rol te schrappen indien de partijen het eens worden over een herstel dat de mensenrechten eerbiedigt. Ze vereist geen uitdrukkelijke erkenning van de schending, maar vormt geen obstakel voor een eventueel verzoek tot het heropenen van de strafprocedure.

De eenzijdige verklaring vergt een erkenning van de schending, naast het herstel. Ze vormt evenmin een obstakel voor een eventueel verzoek tot heropening van de strafprocedure.

De uitwisseling van opmerkingen tussen partijen biedt het Hof de mogelijkheid zich ten gronde uit te spreken. Het Hof gaat dan na of er een juist evenwicht is gevonden tussen de concurrerende belangen, bijvoorbeeld tussen het recht op individuele vrijheid en de bescherming van de maatschappij.

Ongeacht de gekozen strategie, gebeurt alles in onderlinge samenwerking van de autoriteiten waarop het verzoekschrift betrekking heeft en het Bureau van de agent.

Het Bureau van de agent verdedigt niet alleen de Staat, het werkt ook mee aan de verbetering van het algemeen systeem van bescherming, in België of op het Europees continent. Het Bureau neemt actief deel zowel aan ontmoetingen met de griffie van het Hof rond procedurele kwesties, als aan werkgroepen van deskundigen rond de ontwikkeling van de mensenrechten, en aan vergaderingen van het Comité van ministers over de uitvoering van de arresten.

2) *Wat houdt de tenuitvoerlegging van een arrest in? (door mevrouw Isabelle Niedlispacher)*

De arresten van het Hof hebben een bindende kracht; ze moeten uitgevoerd worden maar de Staten hebben de keuze van de middelen van uitvoering.

Concreet impliceert de tenuitvoerlegging van een arrest:

- de mededeling aan de betrokken overheden en

sur le site *Juridat* de la Cour de cassation (actuellement sur le site internet du SPF Justice);

– le plus souvent, le paiement d’une compensation équitable pour indemniser le dommage matériel ou moral subi par le requérant;

– dans certains cas, l’adoption de mesures individuelles pour réparer le dommage subi et mettre fin à la violation constatée par la Cour – par exemple rouvrir une procédure pénale, délivrer un titre de séjour;

– très souvent, l’adoption de mesures générales pour éviter de nouvelles violations similaires – par exemple une modification législative ou de pratiques administratives, des évolutions jurisprudentielles, l’amélioration sur le terrain des conditions de détention ou encore la modification du contenu des formations d’agents publics.

L’exécution d’un arrêt s’effectue sous la surveillance du Comité des ministres, un organe intergouvernemental. Ce dernier adopte une résolution finale pour clore une affaire lorsque les mesures adoptées par l’État répondent au(x) problème(s) soulevé(s) par l’arrêt.

L’État est aux commandes de l’exécution des arrêts, en choisissant les mesures à adopter et en présentant le calendrier de leur mise en œuvre dans un plan d’action. Un bilan d’action est déposé lorsque l’État a pris toutes les mesures nécessaires.

Tant les requérants que les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l’homme peuvent s’exprimer sur les mesures d’exécution adoptées.

Tous les plans et bilans d’action, ainsi que toutes les décisions et résolutions du Comité des ministres sont disponibles sur le site internet de la Cour.

3) Limites du rapport (par Mme Isabelle Niedlispacher)

Le rapport ne couvre évidemment pas tous les défis juridiques et sociaux belges en termes de droits humains.

Seule une minorité de situations donnent, en effet, lieu à un arrêt de la Cour, beaucoup de questions étant réglées en amont par les juridictions belges et beaucoup de requêtes étant déclarées irrecevables par la Cour. En

publicatie op de site *Juridat* van het Hof van Cassatie (nu op de website van de FOD Justitie);

– meestal, de betaling van een billijke genoegdoening voor de materiële of morele schade van de verzoeker;

– in bepaalde gevallen, het treffen van individuele maatregelen om de schade te herstellen en een einde te maken aan de door het Hof vastgestelde schending – bijvoorbeeld, een strafrechtelijke procedure heropenen, een verblijfstitel toekennen;

– heel vaak, het treffen van algemene maatregelen om dergelijke schendingen in de toekomst te vermijden – bijvoorbeeld, een wijziging van de wetgeving of van de administratieve praktijk, aanpassingen van de rechtspraak, verbetering op het terrein van de opsluitingsomstandigheden of aanpassingen aan de opleiding van overheidsagenten.

De uitvoering van een arrest gebeurt onder toezicht van het Comité van ministers, een intergouvernementeel orgaan. Als de maatregelen die de Staat heeft aangenomen een oplossing bieden voor de problemen die het arrest heeft opgeworpen, neemt dit comité een eindresolutie aan om de zaak af te sluiten.

De Staat is meester van de uitvoering van de arresten; ze kiest de te nemen maatregelen en bepaalt de kalender van hun uitvoering in een actieplan. Een actiebalans wordt neergelegd wanneer alle nodige maatregelen door de Staat genomen zijn.

Zowel de verzoekers als de niet-gouvernementele organisaties (NGO) en nationale instellingen voor het bevorderen en beschermen van de mensenrechten kunnen hun stem laten horen over de aangenomen uitvoeringsmaatregelen.

Alle actieplannen, actiebalans, beslissingen en resoluties van het Comité van ministers zijn op de site van het Hof beschikbaar.

3) De grenzen van het rapport (door mevrouw Isabelle Niedlispacher)

Het rapport dekt uiteraard niet alle Belgische juridische en sociale uitdagingen inzake mensenrechten.

Immers, slechts een minderheid van de betwistingen over mensenrechten leidt tot een arrest van het Hof; vele vragen worden op voorhand door de Belgische rechtbanken beslecht en vele verzoekschriften worden

outré, la Cour ne peut se prononcer que dans le cadre de sa saisine et uniquement pour contrôler le respect des droits et libertés de la Convention et de ses Protocoles additionnels, c'est-à-dire essentiellement des droits civils et politiques.

Bien que ce rapport soit limité au contentieux de la Belgique devant la Cour, il faut rester attentif à ses arrêts rendus à l'égard d'autres États, ceux-ci pouvant nécessiter d'adopter – à titre préventif – des mesures en Belgique, sans attendre une condamnation de notre pays.

Par exemple, suite à l'arrêt *Salduz c. Turquie*, une loi a été adoptée en Belgique pour garantir désormais la présence d'un avocat dès le premier interrogatoire faisant suite à une arrestation.

4) Constats s'agissant des affaires belges devant la Cour (Justine Lefebvre)

a) Chiffres

Au cours de l'année 2019, la Cour a pris, à l'égard de notre pays, six arrêts de condamnation, deux arrêts de non-violation, une décision d'irrecevabilité et douze décisions de radiation.

Parmi ces douze décisions de radiation, neuf faisaient suite à un règlement non contentieux de l'affaire.

b) Les constats

On épinglera d'abord les règlements amiables dans le contentieux relatif aux droits des étrangers. Par ceux-ci, les autorités compétentes se sont engagées à prendre en considération les éléments nouveaux à l'appui d'une demande de séjour.

Les éléments suivants concernent des arrêts constatant une violation qui ont – en 2019 – principalement concerné des aspects «justice».

En matière pénale, la Cour est fréquemment saisie au sujet de la question de la durée des procédures et du droit à obtenir une décision dans un délai raisonnable. Dans l'arrêt *Abboud*, elle a estimé, à cet égard, que déclarer les poursuites pénales prescrites n'emportait pas formellement la reconnaissance d'une violation du droit à une décision dans un délai raisonnable. Or, en l'espèce, la phase d'instruction avait connu des périodes de ralentissement voire de stagnation, de sorte que les autorités étaient responsables en majeure partie de la longueur de la procédure (qui dura treize ans au total).

door het Hof onontvankelijk verklaard. Ook kan het Hof slechts een oordeel vellen over de vragen die worden opgeworpen in de doorverwijzing, en enkel over vragen die slaan op de de rechten en vrijheden van het Verdrag en de aanvullende Protocollen, meestal burgerlijk en politieke rechten.

Het rapport beperkt zich tot de procesvoering tegen België, maar men moet ook rekening houden met de arresten die het Hof tegen andere Staten uitspreekt. Deze kunnen inderdaad leiden tot pro-actieve maatregelen in ons land, zonder een veroordeling van België zelf.

Zo heeft België, na het arrest *Salduz tegen Turkije*, wetgeving aangenomen om de aanwezigheid van een advocaat te verzekeren vanaf het eerste verhoor volgend op een arrestatie.

4) Vaststellingen betreffende de Belgische zaken voor het Hof (Justine Lefebvre)

a) Cijfers

In de loop van het jaar 2019 heeft het Hof voor ons land zes arresten met een veroordeling gewezen, twee arresten van niet-schending, één beslissing van niet-ontvankelijkheid en twaalf beslissingen van schrapping.

Van die twaalf beslissingen van schrapping, volgden er negen op een buitengerechtelijke schikking van de zaak.

b) Vaststellingen

Eerst vermelden we de minnelijke schikkingen in het contentieux over de rechten van vreemdelingen. Met die schikkingen hebben de bevoegde autoriteiten zich ertoe geëngageerd de nieuwe elementen ter ondersteuning van een verzoek tot verblijf in overweging te nemen.

De volgende zaken behelzen arresten waarin een schending werd vastgesteld; in 2019 gingen die hoofdzakelijk over justitiële aspecten.

In strafzaken wordt het Hof veelvuldig geadieerd over de lange duur van de procedures en het recht op een uitspraak binnen een redelijke termijn. In het arrest *Abboud* heeft het Hof geoordeeld dat uit de verjaring van de strafrechtelijke vervolgingen niet automatisch volgt dat het recht op een uitspraak binnen een redelijke termijn geschonden werd. In dit geval had het onderzoek echter grote vertraging opgelopen en was het zelfs volledig stilgevallen, zodat de autoriteiten grotendeels verantwoordelijk waren voor de duur van de procedure (die in totaal dertien jaar heeft geduurd).

Dans l'arrêt *Venet*, le requérant, alors en détention préventive, avait formé un pourvoi contre son maintien en détention. Cependant, la date de l'audience lui ayant été notifiée tardivement, il n'avait pu y assister ou répondre aux conclusions orales de l'avocat général. La Cour a dès lors conclu à la violation de l'article 5, § 4, soit le droit à faire statuer à bref délai sur la légalité de sa détention.

Quant à la situation dans les prisons, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires restent la problématique principale visée dans les requêtes en cette matière. En 2019, la Cour s'est notamment penchée sur la situation dans les prisons en cas de grève et, en particulier, lors de la grève de 2016. Ainsi, dans l'arrêt *Clasens*, la Cour a estimé que le requérant avait subi une détresse excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la mesure de privation de liberté en raison de l'effet cumulé de l'absence d'activité physique, des manquements répétés aux règles d'hygiène, de l'absence de contact avec le monde extérieur et de l'incertitude de voir ses besoins élémentaires satisfaits. En outre, le requérant, qui avait obtenu une décision en référé en sa faveur, n'avait pu la faire correctement exécuter, eu égard à l'absence de continuité des missions des agents pénitentiaires en raison de la grève.

L'exécution de cet arrêt est passée par l'adoption de la nouvelle loi du 23 mars 2019 prévoyant un service minimum en temps de grève, qui organise la procédure de grève en prison afin de concilier le respect des droits fondamentaux des détenus et le respect du droit de grève des membres du personnel pénitentiaire. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Deux arrêtés royaux d'exécution de 2019 ainsi qu'une circulaire ministérielle de février 2020 instituant des plans de service minimum par prison ont également été adoptés. Ce nouvel arsenal vise une meilleure protection du personnel et des détenus; il devrait permettre d'assurer, à l'avenir, la continuité des missions des agents pénitentiaires en période de grève, en instaurant un service minimum quotidien garanti – tel qu'exigé depuis de nombreuses années par plusieurs instances internationales.

En matière d'extradition, l'arrêt *Romeo Castaño c. Belgique* est le premier où un État a été condamné pour violation du volet procédural du droit à la vie pour un événement ayant eu lieu hors de sa juridiction. Les autorités belges avaient en l'espèce refusé d'exécuter le mandat d'arrêt européen émis à l'encontre d'une ressortissante espagnole par les autorités espagnoles dans le cadre de

In het arrest *Venet* had verzoeker, die in voorlopige hechtenis zat, beroep ingesteld tegen de handhaving van zijn hechtenis. Aangezien de datum van de zitting hem echter te laat was meegedeeld, had hij die niet kunnen bijwonen, en had hij ook niet kunnen reageren op de mondelinge conclusies van de advocaat-generaal. Het Hof concludeert derhalve dat artikel 5, § 4, werd geschonden, en met name het recht om op korte termijn uitspraak te krijgen over de rechtmatigheid van zijn detentie.

Wat de situatie in de gevangenissen betreft, blijven de detentieomstandigheden in de gevangenissen het belangrijkste probleem dat in de verzoeken ter zake aan de orde wordt gesteld. In 2019 heeft het Hof zich meer bepaald gebogen over de situatie in de gevangenissen bij stakingen en in het bijzonder tijdens de staking van 2016. Zo oordeelde het Hof in de zaak *Clasens* dat de verzoeker meer leed had ondergaan dan wat onvermijdelijk en inherent is bij vrijheidsbeneming, door het cumulatieve effect van gebrek aan lichaamsbeweging, herhaalde overtredingen van de hygiënevoorschriften, het ontbreken van contact met de buitenwereld en onzekerheid over de toegang tot basisbehoeften. Bovendien heeft verzoeker, die in kortgeding gelijk kreeg, die beslissing niet naar behoren kunnen laten uitvoeren, omdat er geen continuïteit van de penitentiaire dienstverlening was door de staking.

Dit arrest is ten uitvoer gelegd via de goedkeuring van de nieuwe wet van 23 maart 2019, die bij staking een minimale dienstverlening oplegt en die de stakingsprocedure in de gevangenissen zo organiseert dat zowel de grondrechten van de gedetineerden als het stakingsrecht van het gevangenispersoneel geëerbiedigd worden. De wet is op 1 juli 2019 in werking getreden. Er zijn ook twee koninklijke uitvoeringsbesluiten van 2019 en een ministeriële omzendbrief van februari 2020 tot vaststelling van plannen van minimale dienstverlening per gevangenis goedgekeurd. Deze nieuwe instrumenten beogen een betere bescherming van het personeel en de gedetineerden. In de toekomst moet de continuïteit van de penitentiaire dienstverlening tijdens stakingen gewaarborgd zijn en wordt er voorzien in een dagelijkse minimale dienstverlening – zoals reeds vele jaren wordt geëist door verschillende internationale instanties.

Wat uitleveringen betreft, is het arrest *Romeo Castaño v. België* de eerste zaak waarin een Staat wordt veroordeeld voor de schending van het procedurele onderdeel van het recht op leven voor een zaak die buiten zijn rechtsgebied heeft plaatsgevonden. In deze zaak hadden de Belgische autoriteiten geweigerd gevolg te geven aan het Europees aanhoudingsbevel dat door de Spaanse

l'enquête sur le meurtre du lieutenant-colonel Ramón Romeo en 1981 par un commando de l'ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*). Si la Cour a rappelé qu'un État ne doit pas exécuter un mandat d'arrêt en cas de risque, pour la personne concernée, d'être exposée à des traitements contraires à la Convention, elle a insisté sur le fait que ce risque doit être concret et individualisé, pas général.

À la suite de cet arrêt, les autorités espagnoles ont émis un nouveau mandat d'arrêt européen, dont l'exécution a reçu l'aval de la cour d'appel de Gand fin 2020. La personne concernée a, depuis lors, été remise aux autorités espagnoles.

Quant à la situation des personnes internées, dans l'arrêt de Grande Chambre *Rooman*, la Cour a conclu à la non-conformité de l'internement du requérant, en raison de l'absence de soins dispensés dans une langue qu'il maîtrisait. Entre 2004 et août 2017, le requérant était en effet interné dans un établissement spécialisé dépourvu de personnel médical germanophone, alors que lui-même ne parle que l'allemand, langue nationale. Il ne recevait dès lors pas le traitement psychologique et psychiatrique requis par son état de santé mentale, ce qui le privait de perspective d'amélioration de sa situation. Un premier arrêt de chambre avait été rendu en juillet 2017, condamnant la Belgique pour traitements inhumains et dégradants. La Cour avait par la suite accepté la demande de renvoi du requérant et sa requête avait été réexaminée par la Grande Chambre. Celle-ci a ajouté en 2019 que cette absence de soins avait rendu sa détention irrégulière pour la période comprise entre 2004 et 2017, mais que les mesures concrètes prises après l'arrêt de Chambre de juillet 2017 avaient permis de régulariser la situation du requérant au regard des exigences de la CEDH.

Enfin, en 2019, la Cour a examiné pour la première fois des griefs soulevés sous l'angle du droit à des élections libres et condamné la Belgique dans *G.K.*, en raison des carences du processus décisionnel d'acceptation de la démission de la requérante de son mandat de sénatrice. Le Sénat avait en effet pris acte de la démission de la requérante, sénatrice, qui avait démissionné puis s'était rétractée quelques jours plus tard, invoquant que son consentement avait été vicié.

S'il est intéressant de terminer avec ce type de contentieux – le droit à des élections libres – c'est notamment parce qu'il a connu des rebondissements en 2020 avec un arrêt-phare rendu par la Grande Chambre. Celui-ci

autorités was uitgevaardigd tegen een Spaanse onderdaan in verband met het onderzoek naar de moord op luitenant-kolonel Ramón Romeo in 1981 door een ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*)-commando. Hoewel het Hof eraan herinnerde dat een Staat een aanhoudingsbevel niet moet uitvoeren wanneer de betrokkene het risico loopt behandeld te worden op een manier die in strijd is met het Verdrag, heeft het benadrukt dat dit risico concreet en persoonlijk moet zijn en niet algemeen.

Na dit arrest vaardigden de Spaanse autoriteiten een nieuw Europees aanhoudingsbevel uit, waarvan de uitvoering eind 2020 door het hof van beroep in Gent werd goedgekeurd. De betrokkene is inmiddels overgedragen aan de Spaanse autoriteiten.

Wat de situatie van geïnterneerden betreft, heeft het Hof in het *Rooman*-arrest van de Grote Kamer geoordeeld dat de internering van verzoeker niet in overeenstemming was met het Verdrag, omdat hem geen zorg werd verleend in een taal die hij sprak. Tussen 2004 en augustus 2017 was verzoeker immers geïnterneerd in een gespecialiseerde inrichting waar geen Duitstalig medisch personeel was, terwijl verzoeker zelf alleen Duits, de landstaal, spreekt. Hij kreeg dus niet de psychologische en psychiatrie behandeling die voor zijn geestelijke gezondheidstoestand vereist was, waardoor hij geen enkel vooruitzicht had op een verbetering van zijn situatie. In juli 2017 wees het Hof een eerste arrest waarin België werd veroordeeld voor onmenselijke en vernederende behandeling. Het Hof willigde vervolgens een verzoek tot verwijzing naar de Grote Kamer in. De Grote Kamer oordeelde in 2019 dat het gebrek aan zorg de detentie onregelmatig had gemaakt voor de periode tussen 2004 en 2017, maar dat de concrete maatregelen die na het arrest van de Kamer van juli 2017 zijn genomen, het mogelijk hadden gemaakt om de situatie van verzoeker in overeenstemming te brengen met de eisen van het EVRM.

Ten slotte heeft het Hof in 2019 voor het eerst klachten onderzocht over het recht op vrije verkiezingen. Het Hof heeft België veroordeeld in de zaak *G.K.*, wegens tekortkomingen in het besluitvormingsproces over de aanvaarding van het ontslag van verzoekster als senator. De Senaat had namelijk akte genomen van het ontslag van verzoekster, senator, die eerst ontslag nam maar enkele dagen later haar ontslag terug introk omdat haar instemming ongeldig was.

Het is interessant om met dit soort geschillen – het recht op vrije verkiezingen – af te ronden omdat dit meer bepaald in 2020 weer actueel is geworden met een baanbrekend arrest van de Grote Kamer. Het gaat over

concerne la procédure de réclamation pour contester les résultats des élections. Il sera vraisemblablement à l'origine d'une réforme importante dans laquelle nos Parlements auront un rôle actif à jouer.

III. ÉCHANGE DE VUES

A. Questions des membres

M. Uyttendale demande ce qu'il se passe si un État dépasse la ligne du temps qui lui est impartie par le service d'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe. Quid en cas de non-respect répétitif d'une résolution intermédiaire? Passe-t-on d'office en procédure de surveillance soutenue? Outre le plan d'action visant à l'amélioration des conditions de détention qui s'étend sur vingt ans, quels sont les plans d'action en cours actuellement?

À la fin de l'année 2019, on comptait vingt-et-une affaires en cours de surveillance d'exécution. Combien de procédures de surveillance sont-elles ouvertes actuellement et à propos de quelles affaires et matières?

En ce qui concerne la seconde partie du plan d'action relatif aux prisons, le Conseil de l'Europe demande à la Belgique de prendre rapidement des mesures concernant la surpopulation carcérale. L'une des solutions ne passerait-elle pas par une refonte globale de notre système répressif en matière de drogues? Une réflexion sera menée au sujet des usagers des drogues. C'est une excellente première étape. En 2018, la moitié des détenus en prison, soit 5 215 sur 10 261, l'étaient pour des faits de drogue. Nous fêtons ce mois-ci le centième anniversaire de la loi sur les stupéfiants. Il serait opportun de se remettre en question sur ce sujet. Le membre précise qu'il prépare une demande de rapport d'information visant à évaluer les différentes politiques en la matière (*cf.* doc. Sénat, n° 7-225/1).

Bien qu'il s'agisse d'une situation temporaire, le sénateur s'interroge sur les raisons justifiant la suspension des permissions de sortie et des congés pénitentiaires jusqu'au mois de mars pour des raisons sanitaires. Ces mesures sont-elles bien proportionnelles?

Enfin, on ne peut que se féliciter de la décision concernant la fermeture des ailes psychiatriques au sein des prisons. De tels espaces font froid dans le dos, l'intervenant a pu le constater lui-même en s'y rendant en tant qu'avocat.

Lors de l'examen périodique universel, pas moins d'une quarantaine de pays ont appuyé une recommandation

de procédure om verkiezingsuitslagen aan te vechten. Het arrest zal waarschijnlijk aan de basis liggen van een belangrijke hervorming, waarbij onze parlementen een actieve rol zullen moeten spelen.

III GEDACHTEWISSELING

A. Vragen van de leden

De heer Uyttendaele vraagt wat er gebeurt als een Staat de termijn overschrijdt die is toegewezen door de dienst voor de tenuitvoeringlegging van de arresten van de Raad van Europa. Wat gebeurt er als een Staat zich herhaaldelijk niet schikt naar een tussentijdse resolutie? Schakelt men dan automatisch over op een strengere toezichtsprocedure? Naast het actieplan om de detentieomstandigheden te verbeteren dat over twintig jaar is gespreid, welke actieplannen lopen er momenteel?

Eind 2019 liepen er eenentwintig zaken met toezicht op de uitvoering. Hoeveel toezichtsprocedures lopen er momenteel en met betrekking tot welke zaken en aangelegenheden?

Wat het tweede deel van het actieplan inzake gevangenen betreft, verzoekt de Raad van Europa België om snel maatregelen te nemen tegen de overbevolking in de gevangenen. Dient één van de oplossingen niet te verlopen via een algemene herziening van ons repressief systeem inzake drugs? Een reflectie over de situatie van drugsgebruikers is een uitstekende eerste stap. In 2018 zat de helft van de gedetineerden, namelijk 5 215 van de 10 261, in de gevangenis voor drugsgerelateerde misdrijven. Deze maand bestaat de drugswet honderd jaar. Het zou goed zijn om dit onderwerp opnieuw te bekijken. Spreker preciseert dat hij een verzoek tot het opstellen van een informatieverslag voorbereidt om de verschillende beleidsmaatregelen ter zake te evalueren (*cf.* stuk Senaat, nr. 7-225/1).

Hoewel het om een tijdelijke situatie gaat, vraagt spreker zich af wat de redenen zijn voor de opschorting van de uitgaansvergunningen en het penitentiair verlof tot maart om gezondheidsredenen. Zijn die maatregelen evenredig?

Ten slotte kan men alleen maar blij zijn met de beslissing om de psychiatrische afdelingen in de gevangenen te sluiten. Van dergelijke plaatsen krijgt men koude rillingen, spreker heeft dat zelf kunnen vaststellen toen hij ze als advocaat heeft bezocht.

Bij de universele periodieke doorlichting hebben niet minder dan een veertigtal landen een aanbeveling

demandant à la Belgique de créer aussi vite que possible un institut national des droits de l'homme (INDH) et ce, conformément aux Principes de Paris approuvés en mars 1992 par la commission des Droits de l'homme des Nations unies et en 1993 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette recommandation a été acceptée par la Belgique. Cependant, en attendant la mise sur pied de cet institut de statut A, c'est Unia qui avait été désigné comme INDH de statut B par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme, soutenue par les Nations unies. Après de longues années d'attente, le gouvernement a concrétisé par la loi du 12 mai 2019 (4), la mise sur pied de l'INDH. En septembre 2020, les président et vice-président, Olivier de Schutter (UCL) et Eva Brems (UGent) ont été nommés.

Les droits fondamentaux constituent évidemment une matière transversale qui touche aux compétences de toutes les entités du pays. En tant qu'instance de contrôle global de la situation des droits fondamentaux en Belgique, l'INDH doit pouvoir contrôler le respect et la mise en œuvre des droits et libertés dans toutes les matières qui font l'objet de l'action publique, que celle-ci relève de l'État fédéral, des Régions ou des Communautés.

L'un des apports de cette nouvelle institution devrait être de contribuer à clarifier les responsabilités de chaque entité du pays dans la mise en œuvre des obligations internationales de la Belgique relatives aux droits humains. Certains arrêts de la Cour des droits de l'homme en font d'ailleurs mention. L'institut a pour mission de fournir des avis, des recommandations ou des rapports au gouvernement fédéral, à la Chambre des représentants et au Sénat, et à tout autre organe officiel afin de garantir les droits fondamentaux découlant des traités internationaux que le pays a conclus.

Cependant, le nouvel organe n'est compétent qu'au niveau fédéral. Une approche interfédérale est envisagée via un accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées.

Cet accord de coopération verra-t-il bientôt le jour? Bien qu'il soit prévu que l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains puisse ester en justice devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, quelles sont les raisons pour lesquelles cet institut ne dispose pas d'un mécanisme de traitement des plaintes individuelles?

(4) Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains.

gesteund die aan België vroeg om zo snel mogelijk een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, overeenkomstig de beginselen van Parijs die in maart 1992 zijn aangenomen door de commissie Mensenrechten van de Verenigde Naties (VN), en in 1993 door de Algemene Vergadering van de VN. Deze aanbeveling werd door België aanvaard. In afwachting van de oprichting van dit instituut met status A, werd Unia als het nationaal mensenrechteninstituut met status B aangewezen door de Internationale Alliantie van mensenrechteninstellingen (GANHRI), die ondersteund wordt door de Verenigde Naties. Na vele jaren heeft de regering bij de wet van 12 mei 2019 (4) uiteindelijk het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM) opgericht. In september 2020 werden de voorzitter en de ondervoorzitter, Olivier de Schutter (UCL) en Eva Brems (UGent), benoemd.

Fundamentele rechten vormen uiteraard een transversale aangelegenheid, die aan de bevoegdheden van alle deelstaten van het land raakt. Als algemeen toezichtsorgaan op de toestand van de fundamentele rechten in België, moet het FIRM controle kunnen uitoefenen op de naleving van de rechten en vrijheden in alle domeinen waarin de overheid ingrijpt, ongeacht of het om de federale overheid, de Gewesten of de Gemeenschappen gaat.

Dit Instituut kan onder meer de deelstaten bijstaan hun respectieve verantwoordelijkheden te bepalen voor de uitvoering van de Belgische internationale verbintenissen betreffende de mensenrechten. Sommige arresten van het Hof voor de rechten van de mens maken daar trouwens gewag van. Het Instituut heeft als opdracht adviezen, aanbevelingen en verslagen te verstrekken aan de federale regering, de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en andere overheidsinstanties, om ervoor te zorgen dat de fundamentele rechten die voortvloeien uit de internationale verdragen die het land heeft afgesloten, worden gewaarborgd.

Deze nieuwe instelling is echter alleen bevoegd voor het federale niveau. Er wordt nagedacht over een interfederale aanpak via een samenwerkingsakkoord tussen het federale niveau en de deelstaten.

Zal dit samenwerkingsakkoord weldra tot stand komen? Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens kan weliswaar in rechte optreden voor het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, maar waarom beschikt dit nationale mensenrechteninstituut niet over een mechanisme om individuele klachten te behandelen?

(4) Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens.

Bien que les arrêts de la Cour prononcés à l'égard de la Belgique aient jusqu'à présent concerné essentiellement des matières fédérales, l'impact et la mise en œuvre de la Convention en Belgique peuvent relever des compétences d'autres entités comme les Communautés et les Régions. Les thèmes abordés par la Convention et ses protocoles additionnels sont éminemment variés: questions pénitentiaires, protection de l'enfance, droit à la santé, droit à un environnement sain, etc.

Le but de ce rapport est d'informer tous les acteurs concernés, tant les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire que les institutions et les ONG œuvrant au respect des droits de l'homme en Belgique. Ce rapport est une invitation à la collaboration et à la vigilance. Quels sont les dossiers ayant nécessité une concertation avec les entités fédérées? Comment s'organise la concertation avec ces dernières quand il s'agit de la mise en œuvre d'arrêts dont les effets relèvent aussi de leurs compétences? Cela se fait-il via des conférences interministérielles? Via le comité de concertation?

Le protocole n° 16 à la CEDH, entré en vigueur le 1^{er} août 2018 à l'égard des États l'ayant signé et ratifié, prévoit la possibilité pour les plus hautes juridictions des États parties d'adresser des demandes d'avis consultatifs à la Cour européenne des droits de l'homme sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention et ses protocoles. La Belgique l'a signé le 8 novembre 2018 mais où en est la procédure de ratification? Chaque État membre étant par ailleurs libre de désigner les hautes juridictions qui pourront interroger la Cour, quelles seront les juridictions belges concernées?

Au sujet de l'interdiction de la torture prévue à l'article 3 de la CEDH, et notamment des arrêts rendus en matière d'internement et de surpopulation carcérale – ce qui représente l'un des plus importants contentieux de la Belgique à Strasbourg –, on peut s'étonner du fait que la Belgique ne dispose toujours pas de mécanisme national de prévention de la torture. La création d'un tel mécanisme qui pourrait lui éviter des condamnations à Strasbourg est-elle à l'ordre du jour? Treize ans après sa signature, la Belgique a enfin ratifié, le 19 juillet 2018, le Protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture (OPCAT). On ne peut que se réjouir de la mise en place d'un véritable outil de prévention contre les actes de torture et les traitements inhumains et dégradants dans tous les lieux de privation de liberté. Aujourd'hui cependant, l'incompréhension le dispute à la déception car cette loi d'assentiment n'a toujours pas été publiée au *Moniteur belge*. Cela signifie que tout un

Hoewel de arresten van het Hof ten aanzien van België tot nu toe vooral federale aangelegenheden betroffen, kan de impact en de tenuitvoerlegging van het Verdrag in België raken aan bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten. De thema's die in het Verdrag en de aanvullende protocollen aan bod komen, zijn uiterst divers: gevangeniswezen, kindbescherming, recht op gezondheid, op een gezonde omgeving, enz.

Dit verslag heeft tot doel om informatie te verstrekken aan alle betrokken instellingen, zowel aan de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht als aan de instellingen en ngo's die ijveren voor de mensenrechten in België. Het verslag nodigt uit tot samenwerking en tot waakzaamheid. Welke dossiers hebben een samenwerking met de deelstaten vereist? Hoe verloopt het overleg met de deelstaten wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van arresten waarvan de gevolgen ook onder hun bevoegdheden vallen? Via interministeriële conferenties? Via het overlegcomité?

Protocol nr. 16 bij het EVRM, dat op 1 augustus 2018 in werking is getreden in de landen die het hebben ondertekend en bekrachtigd, schept de mogelijkheid voor de hoge rechtbanken van de ondertekenende lidstaten om advies te vragen aan het Europees Hof voor de rechten van de mens over principiële kwesties met betrekking tot de interpretatie of de toepassing van de rechten en vrijheden die in het EVRM en de aanvullende protocollen zijn vastgelegd. België heeft het op 8 november 2018 ondertekend, maar hoe staat het met de ratificatieprocedure? Elke lidstaat is vrij is om de hoge rechtbanken aan te wijzen die vragen kunnen stellen aan het Hof, maar welke Belgische rechtbanken zijn hiervoor aangewezen?

Wat het verbod op foltering betreft, als bepaald in artikel 3 van het EVRM, en in het bijzonder de arresten betreffende de internering en de overbevolking in de gevangenissen – één van de belangrijkste thema's van de vorderingen tegen België in Straatsburg – is het verwonderlijk dat België nog steeds niet over een nationaal mechanisme ter voorkoming van foltering beschikt. Staat de oprichting van een dergelijk mechanisme, dat veroordelingen in Straatsburg kan voorkomen, op de agenda? Dertien jaar na de ondertekening heeft België op 19 juli 2018 eindelijk het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT) bekrachtigd. Men kan zich alleen maar verheugen over de totstandkoming van een doeltreffend preventiemiddel tegen foltering en onmenselijke en vernederende behandelingen in alle plaatsen van hechtenis. Vandaag slaat dit gevoel echter om in ontgoocheling, omdat deze bekrachtigingswet nog steeds niet in het *Belgisch Staatsblad* is verschenen. Dat

chacun, pour peu qu'il soit privé de liberté, n'est pas protégé correctement contre le risque de subir des actes de torture ou des traitements inhumains et dégradants. Notre pays a pourtant été plusieurs fois mis face à ses responsabilités, notamment par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, auprès de qui nos autorités se sont engagées plus d'une fois à ratifier ce protocole essentiel du point de vue de la dignité humaine. Qu'en est-il? Des contacts ont-ils été pris avec les entités fédérées qui sont également compétentes? Si la modification de la loi votée en décembre 2016 a permis le rattachement du Conseil central de surveillance pénitentiaire au Parlement et non plus au SPF Justice, ce transfert témoigne d'une certaine volonté d'avoir enfin en Belgique un organe multidisciplinaire et indépendant du pouvoir exécutif en mesure d'assurer ces missions de surveillance, de médiation, et autres, mais cela reste lié à l'administration pénitentiaire. A-t-on l'intention d'élargir ce contrôle à tous les lieux où une personne pourrait être privée de liberté? Le membre pense notamment aux centres de psychiatrie légale, aux hôpitaux psychiatriques, aux centres fermés pour étrangers, aux maisons de retour et aux aéroports.

Mme Genot salue le travail de synthèse réalisé dans le rapport. Elle s'attarde sur deux arrêts qui concernent les femmes.

Le premier arrêt concernait une victime se plaignant d'un suivi insuffisant par la police de sa plainte pour viol en milieu professionnel. La Belgique a par la suite pris différentes mesures telles que la signature de la Convention d'Istanbul ou l'élaboration d'un plan de sécurité. Ces mesures suffisent-elles ou doit-on examiner par la suite si les plans ont eu les effets espérés, c'est-à-dire en l'occurrence si les viols ont fait l'objet d'un suivi adéquat?

Un autre arrêt concernait une femme qui n'avait pu assister au procès de son frère parce qu'elle portait le foulard islamique. En exécution de l'arrêt, une information a été diffusée auprès de toutes les instances pour que cela ne se reproduise plus. Le rapport signale que la modification d'un article du code judiciaire aurait aussi été utile. Sait-on si la situation est effectivement réglée sur le terrain?

M. Eerdekens s'attarde sur les critères de la Cour justifiant des exceptions à des libertés fondamentales. On peut restreindre les libertés pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique, ce qui est bien le cas dans la crise actuelle liée à la Covid-19. Néanmoins, les mesures doivent être proportionnées et il ne

betekent dat eenieder die op één of andere manier van zijn vrijheid wordt beroofd, niet afdoende beschermd is tegen het risico op foltering of onmenselijke en vernederende behandeling. Ons land werd nochtans meermaals op de vingers getikt, onder meer door de Mensenrechtenraad van de VN, waaraan ons land meer dan eens heeft beloofd dit essentiële protocol op het vlak van menselijke waardigheid te zullen bekrachtigen. Waar staan we nu? Zijn er contacten geweest met de deelstaten, die ook bevoegd zijn? De wijziging van de wet die in december 2016 is goedgekeurd heeft de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen weliswaar verbonden aan het Parlement en niet langer aan de FOD Justitie. Dit wijst erop dat België eindelijk een multidisciplinair en van de uitvoerende macht onafhankelijke instelling wil die instaat voor toezicht, bemiddeling en andere taken, maar het blijft beperkt tot het gevangeniswezen. Is het de bedoeling om dit toezicht uit te breiden naar alle plaatsen waar iemand van zijn vrijheid kan worden beroofd? Spreker denkt bijvoorbeeld aan de forensische psychiatrische centra, de psychiatrische ziekenhuizen, de gesloten centra voor vreemdelingen, de terugkeercentra en de luchthavens.

Mevrouw Genot prijst de synthese die in dit verslag wordt gemaakt. Zij wil ingaan op twee arresten die de vrouwen betreffen.

Het eerste arrest betreft een vrouw die een klacht had ingediend omdat de politie te weinig gevolg had gegeven aan haar aangifte van verkrachting op het werk. België heeft vervolgens verschillende maatregelen genomen, zoals de ondertekening van het Verdrag van Istanbul en de opmaak van een veiligheidsplan. Zijn deze maatregelen afdoende of moet men nog nagaan of de plannen de verhoopte uitwerking hebben gehad, in dit geval of er een gepast gevolg is gegeven aan de verkrachtingen?

Een ander arrest betrof een vrouw die het proces van haar broer niet had kunnen bijwonen omdat zij een islamitische hoofddoek droeg. Ter uitvoering van het arrest werd een mededeling gestuurd naar alle instanties zodat dit niet meer zou gebeuren. Het verslag wijst erop dat een wijziging van het artikel van het Gerechtelijk Wetboek ook niets zou hebben uitgehaald. Weet men of de situatie op het terrein echt geregeld is?

De heer Eerdekens komt terug op de criteria van het Hof die uitzonderingen op de fundamentele vrijheden zouden verantwoorden. Men kan de vrijheden inperken omwille van de openbare orde, de veiligheid of de volksgezondheid, wat nu het geval is door de Covid-19-crisis. De maatregelen moeten echter proportioneel zijn en

doit pas être possible d'adopter d'autres mesures moins contraignantes.

À Liège, le secteur Horeca a introduit, en novembre 2020, un recours contre les mesures le concernant. Dans la logique de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, n'y a-t-il pas un risque de condamnation de l'État belge pour ne pas avoir adopté d'autres mesures moins contraignantes? Quels sont les risques, dans le cas cité, en cas de recours des restaurateurs devant la Cour des droits de l'homme? Et *quid* si les mesures étatiques sont condamnées par la Cour européenne seulement dans quatre ou cinq ans?

B. Réponses des membres du service des Droits de l'homme du SPF Justice

1) Les plans d'actions

Mme Niedlispacher précise que les plans d'action sont les outils permettant aux États défendeurs de tenir le Comité des ministres informé de l'état d'avancement dans l'exécution d'un arrêt, sous la surveillance collective du service d'exécution des arrêts et des autres États.

Si un État défendeur peut justifier valablement le non-respect d'un délai approximatif donné, il pourra éventuellement obtenir une prolongation. L'important, c'est l'adoption de mesures répondant vraiment au constat de violation, la mise en place de recours efficaces et effectifs en pratique.

Par contre, en cas de non-respect systématique ou si la demande d'extension n'est pas suffisamment motivée, l'affaire peut être prise en débat, obligeant l'État à justifier cette période d'inaction ou ses lenteurs.

Généralement, les choses se passent de manière assez souple, dans le cadre d'un dialogue bilatéral entre l'État et le service d'exécution qui informe l'État des attentes sur base de l'analyse de son plan d'action. Ce n'est qu'en cas de manquement caractérisé qu'on peut envisager la résolution intérimaire, c'est-à-dire un rappel à l'ordre public devant les autres États.

Le nombre d'affaires actuellement à l'exécution sera communiqué ultérieurement par le SPF Justice. Comme le membre l'a relevé, ces affaires qui demandent un suivi étalé sur plusieurs mois ou plusieurs années ne concernent pas uniquement l'amélioration des conditions de détention ou la construction de nouvelles

het mag niet mogelijk zijn om andere, minder strenge maatregelen te nemen.

In Luik is de horecasector in november 2020 een rechtszaak begonnen tegen de maatregelen die voor hem golden. Loopt België, in de logica van de rechtspraak van het Hof van Straatsburg, niet het risico te worden veroordeeld omdat het geen andere, minder dwingende maatregelen heeft getroffen? Wat zijn de risico's in het vermelde geval wanneer de restauranthouders de zaak voor het Hof voor de rechten van de mens brengen? En wat indien de staatsmaatregelen slechts binnen vier of vijf jaar door het Europees Hof worden veroordeeld?

B. Antwoorden van de leden van de dienst Rechten van de mens van de FOD Justitie

1) De actieplannen

Mevrouw Niedlispacher preciseert dat de actieplannen de verwerende staten toestaan om het Comité van ministers op de hoogte te houden van de voortgang in de tenuitvoerlegging van een uitspraak, onder het collectieve toezicht van de dienst voor de tenuitvoerlegging van de uitspraken en de andere Staten.

Indien een verwerende staat een geldige reden kan geven waarom hij een bepaalde benaderende termijn niet geëerbiedigd heeft, kan hij eventueel een verlenging krijgen. Wat telt, is dat er maatregelen getroffen zijn die werkelijk een antwoord bieden op de vaststelling van de schending, dat wil zeggen efficiënte en in de praktijk doeltreffende oplossingen.

Maar wanneer de uitspraak systematisch genegeerd wordt of wanneer het verzoek tot verlenging onvoldoende gemotiveerd is, kan er een debat over de zaak worden gehouden, waarbij de staat verplicht wordt die periode van stilzitten of zijn traagheid te verantwoorden.

Meestal verlopen de zaken vrij soepel, in een bilaterale dialoog tussen de Staat en de dienst voor de tenuitvoerlegging van de uitspraken, die de Staat informeert over de verwachtingen op basis van de analyse van diens actieplan. Het is pas bij uitgesproken niet-naleving dat men een tussentijdse resolutie kan overwegen, dat wil zeggen een publieke terechtwijzing voor de andere Staten.

Het aantal zaken dat momenteel in uitvoering is, zal later door de FOD Justitie worden meegedeeld. Zoals het lid heeft gezegd, betreffen de zaken die een voortgangsbewaking vergen over verscheidene maanden of verscheidene jaren niet alleen de verbetering van de detentievoorwaarden of de bouw van nieuwe gevangnissen.

prisons. Il s'agit aussi, par exemple, du respect du délai raisonnable en matière de traitement d'une affaire devant une juridiction. Des progrès ont été accomplis en la matière et des chiffres sont régulièrement demandés par le Comité des ministres et son auxiliaire, le service d'exécution des arrêts (par exemple le délai moyen de traitement d'une affaire devant les chambres civiles à Bruxelles).

2) *Le Protocole n° 16 à la CEDH*

Mme Niedlispacher rappelle que le Protocole n° 16 introduit la possibilité pour les hautes juridictions des États membres signataires – le Protocole est facultatif, il n'entre en vigueur qu'à l'égard des États qui l'ont ratifié – de demander des avis consultatifs à la Cour sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention, qui se posent dans les affaires pendantes devant elles. La juridiction nationale peut donc interroger la Cour de Strasbourg dans le cadre d'une affaire pendante devant elle pour aider à la résolution de cette affaire. Les États sont invités à désigner certaines juridictions qui pourront saisir la Cour d'une demande d'avis non contraignant (il s'agit d'éviter que la Cour ne soit submergée par des demandes d'avis de toutes les juridictions des quarante-sept États membres).

En Belgique, il a été décidé que cette possibilité serait réservée aux hautes juridictions, soit la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle.

Les trois hautes juridictions sont actuellement consultées sur des questions techniques. Les entités fédérées se sont prononcées sur le caractère non mixte du Protocole (avis du Conseil d'État de septembre 2020), c'est-à-dire qu'il est essentiellement de compétence fédérale puisque seules les trois hautes juridictions peuvent saisir la Cour.

Le Protocole étant facultatif, il ne lie que les États qui l'ont signé. Il n'y a donc pas la même urgence que pour le Protocole n° 15. La ratification du Protocole n° 16 est en cours et l'on peut espérer qu'elle aboutira dans les mois à venir. La Cour constitutionnelle a déjà rendu son avis. Les avis du Conseil d'État et de la Cour de cassation sont encore attendus sur quelques points techniques, notamment l'ordre de saisine de la Cour de Strasbourg.

Het gaat bijvoorbeeld ook over de eerbiediging van de redelijke termijn voor de behandeling van een zaak voor een rechtbank. Hierin is vooruitgang geboekt en het Comité van ministers en zijn hulporgaan, de dienst tenuitvoerlegging van de arresten, vragen geregeld cijfers op (bijvoorbeeld de gemiddelde wachttijd voor de behandeling van een zaak voor de burgerlijke kamers in Brussel).

2) *Protocol nr. 16 bij het EVRM*

Mevrouw Niedlispacher herinnert eraan dat Protocol nr. 16 de hoge rechtscolleges van de Staten die het hebben ondertekend – het Protocol is facultatief, het treedt alleen in werking voor de Staten die het geratificeerd hebben – toelaat om het Hof advies te vragen met betrekking tot principiële kwesties inzake de interpretatie of de toepassing van de rechten en vrijheden die omschreven zijn door het Verdrag, die zijn gerezen in zaken die bij hen aanhangig zijn. De nationale rechtsmacht kan het Hof van Straatsburg dus vragen stellen naar aanleiding van een zaak die bij haar aanhangig gemaakt is, om te helpen bij de oplossing ervan. De Staten worden verzocht bepaalde rechterlijke instanties aan te wijzen die een verzoek om een niet-bindend advies tot het Hof kunnen richten (om te voorkomen dat het Hof overspoeld wordt door adviesverzoeken van alle rechtbanken van de zevenenveertig lidstaten).

In België werd beslist die mogelijkheid voor te behouden aan de hoge rechtscolleges, zijnde het Hof van Cassatie, de Raad van State en het Grondwettelijk Hof.

Momenteel worden de drie hoge rechtscolleges over technische vragen geraadpleegd. De deelstaten hebben zich uitgesproken over de niet-gemengde aard van het Protocol (advies van de Raad van State van september 2020), wat wil zeggen dat het in essentie een federale bevoegdheid is, aangezien alleen de drie hoge rechtscolleges het Hof om een advies kunnen vragen.

Aangezien het Protocol facultatief is, bindt het alleen de Staten die het ondertekend hebben. Het is dus niet zo spoedeisend als Protocol nr. 15. De ratificatie van Protocol nr. 16 is onderweg en we mogen hopen dat ze de komende maanden zal worden afgerond. Het Grondwettelijk Hof heeft zijn advies al gegeven. We wachten nog op het advies van de Raad van State en van het Hof van Cassatie over enkele technische punten, zoals het bevel tot aanhangigmaking bij het Hof van Straatsburg.

3) *La collaboration avec les entités fédérées*

Mme Leclercq souligne que, dans le cadre de leur travail, les fonctionnaires du Bureau de l'agent représentent l'État dans toutes ses composantes, que ce soit pouvoir judiciaire, législatif ou exécutif, mais aussi État fédéral et entités fédérées. La première étape dans le cadre du contentieux comme de l'exécution consiste à identifier les autorités responsables dans les matières concernées et à prendre contact avec celles-ci. La suite dépend du dossier.

Prenons l'exemple de l'internement, matière qui relève des compétences de santé publique et de justice, soit du niveau fédéral et fédéré. Dans le cadre de l'exécution des arrêts relatifs à l'internement, une personne au niveau du SPF Justice est responsable de la coordination du plan d'action, en collaboration avec le SPF Santé publique, avec l'Agence pour une vie de qualité (AViQ) et avec les autorités flamandes compétentes.

Autre exemple, celui des dossiers en matière électorale. Pour la défense du contentieux, le Bureau de l'agent a contacté et travaillé avec la plupart des assemblées parlementaires concernées. En vue de l'exécution, vu le caractère particulièrement transversal et la nécessité d'une coordination (révision de la Constitution, modifications législatives mais aussi des éléments qui vont concerner sept assemblées parlementaires du pays), le gouvernement a confié aux deux ministres responsables de la préparation des réformes institutionnelles la mission de coordonner toutes les informations et d'organiser la concertation avec les entités fédérées.

Le mode de coordination dépend donc du dossier mais toutes les autorités concernées sont contactées. Certains dossiers peuvent par ailleurs concerner uniquement les entités fédérées, par exemple en matière d'urbanisme.

4) *L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH)*

Mme Leclercq déclare que l'accord de coopération n'est pas encore en préparation.

Le fait de ne pas avoir prévu de mécanisme de traitement des plaintes individuelles est un choix qui a été posé à l'époque. Dans les exigences des Principes de Paris, la compétence d'examen individuel des plaintes n'est pas obligatoire. À ce jour, la grande majorité des instituts

3) *De samenwerking met de deelstaten*

Mevrouw Leclercq onderstreept dat ambtenaren van het Bureau van de agent in hun werk de Staat vertegenwoordigen in al zijn bestanddelen, de rechterlijke, de wetgevende en de uitvoerende macht, maar ook de federale Staat en de deelstaten. De eerste fase van het contentieux, maar ook van de tenuitvoerlegging, is het identificeren van de autoriteiten die in de desbetreffende aangelegenheden bevoegd zijn en daar contact mee opnemen. Het vervolg hangt van het dossier af.

Nemen we het voorbeeld van de internering. Dat is een aangelegenheid die zowel tot het bevoegdheidsdomein van gezondheid als tot dat van justitie behoort, en waarvoor dus zowel de federale overheid als de deelstaten verantwoordelijkheden dragen. Voor de tenuitvoerlegging van de arresten in verband met internering is iemand bij de FOD Justitie verantwoordelijk voor de coördinatie van het actieplan, in samenwerking met de FOD Volksgezondheid, het *Agence pour une vie de qualité* (AViQ) en de bevoegde Vlaamse autoriteiten.

Een ander voorbeeld is dat van het verkiezingscontentieux. Voor de verdediging in dit geding heeft het Bureau van de agent contact opgenomen en samengewerkt met de meeste betrokken parlementaire assemblees. Met het oog op de tenuitvoerlegging heeft de regering, gelet op het uitermate transversale aspect en de nood aan coördinatie (herziening van de Grondwet, wetswijzigingen, maar ook inhoudelijke aspecten die de zeven parlementaire assemblees van het land aangaan), aan de beide ministers die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van de institutionele hervormingen de opdracht gegeven alle informatie te coördineren en het overleg met de deelstaten te organiseren.

De wijze van coördineren hangt dus van het dossier af, maar er wordt contact opgenomen met alle betrokken autoriteiten. Bepaalde dossiers kunnen overigens alleen de deelstaten aangaan, bijvoorbeeld op het gebied van de stedenbouw.

4) *Het Federaal Instituut voor de rechten van de mens (FIRM)*

Mevrouw Leclercq verklaart dat het samenwerkingsakkoord nog niet voorbereid wordt.

Het ontbreken van een mechanisme voor individuele klachtenbehandeling is het gevolg van een keuze die indertijd gemaakt is. De bevoegdheid om individuele klachten te onderzoeken, vormt geen verplichting onder de Beginselen van Parijs. In de huidige stand van zaken

créés dans les autres États n'ont pas cette compétence. Ceux qui l'ont sont généralement des INDH ayant intégré les services de médiation qui traitaient précédemment des plaintes. Un autre élément qui a joué dans le choix de ne pas inclure cette compétence tient au fait que l'Institut fédéral a une compétence résiduaire par rapport aux organismes spécialisés existants. Lorsqu'on a décidé de créer cet institut, on a constaté que la plupart des organismes indépendants étaient déjà dotés d'un mécanisme de traitement des plaintes (Unia, Comité P, etc.). On a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de créer un mécanisme supplémentaire et que le fait que cet Institut puisse informer les citoyens des mécanismes existants pour faire valoir leurs droits était suffisant.

Toutefois, l'Accord de gouvernement De Croo (5) prévoit maintenant de créer ce mécanisme de traitement des plaintes. Cela fait partie des objectifs de cette législature.

5) Le mécanisme national de prévention dans le cadre du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT)

Mme Leclercq explique que l'ensemble des actes d'assentiment ont été votés par toutes les assemblées du pays, mais l'instrument de ratification n'a pas encore été déposé. En effet, le gouvernement précédent avait prévu de déposer cet instrument de ratification une fois que les éléments constitutifs de ce mécanisme national de prévention auraient été déterminés, ce qui n'a pas encore été réalisé. Cela a pris beaucoup de temps car le mécanisme national de prévention devra couvrir tous les lieux de privation de liberté, qu'ils soient sous l'autorité du fédéral ou des entités fédérées et qu'ils soient gérés par le public ou par le privé.

Cependant, le dossier a bien évolué. Une analyse a été faite de tout ce qui existe. La solution privilégiée consiste à désigner un organe de contrôle des lieux de privation de liberté parmi les institutions qui existent déjà et à lui attribuer de nouvelles compétences. Deux hypothèses sont à l'étude. La première vise à faire évoluer le Conseil central de surveillance pénitentiaire vers un organe interfédéral qui reprendrait l'ensemble des compétences couvertes par l'OPCAT. La seconde hypothèse serait la désignation collégiale des médiateurs parlementaires – soit le médiateur fédéral, le *Vlaamse*

(5) Accord de gouvernement du 20 septembre 2020, p. 85: «Un institut des droits humains performant doté d'un statut international A, sera constitué au cours de cette législature. Nous créerons un institut interfédéral des droits humains disposant d'une procédure de plainte.», https://www.belgium.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf.

heeft de grote meerderheid van de instituten die in de andere landen werden opgericht die bevoegdheid niet. De instituten die ze hebben, zijn meestal nationale mensenrechteninstituten die de ombudsmannen die voordien de klachten behandelden geïntegreerd hebben. Een ander gegeven dat meespeelde bij de keuze om die bevoegdheid niet op te nemen, heeft te maken met het feit dat het Federaal Instituut een residuaire bevoegdheid heeft tegenover de bestaande gespecialiseerde instellingen. Toen men besliste dat instituut op te richten, heeft men vastgesteld dat de meeste onafhankelijke instellingen reeds een mechanisme voor klachtenbehandeling hadden (Unia, Comité P, enz.). Men heeft het niet nodig geacht een bijkomend mechanisme te scheppen en geoordeeld dat het feit dat dit Instituut de burgers kan informeren over de mechanismen die er zijn om hun rechten te doen gelden, volstond.

In het regeerakkoord De Croo (5) wordt nu echter voorzien in de invoering van deze klachtenregeling. Dit is een van de doelstellingen van deze legislatuur.

5) Het nationaal preventief mechanisme in het kader van het facultatieve protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT)

Mevrouw Leclercq legt uit dat alle instemmingsakten door alle assemblees van het land zijn goedgekeurd, maar dat de akte van bekrachtiging nog niet is opgesteld. De vorige regering was namelijk van plan deze akte van bekrachtiging neer te leggen zodra alle bestanddelen van dit nationaal preventiemechanisme waren vastgesteld, wat nog niet is gebeurd. Dit heeft lang geduurd omdat het nationaal preventiemechanisme alle plaatsen van vrijheidsbeneming moet bestrijken, ongeacht of zij onder de bevoegdheid van de federale overheid of van de deelstaten staan en of zij openbaar dan wel particulier worden beheerd.

Het dossier is evenwel geëvolueerd. Er is een analyse gemaakt van alles wat bestaat. De oplossing waaraan de voorkeur wordt gegeven, is uit de bestaande instellingen een orgaan aan te wijzen dat toezicht houdt op de plaatsen van vrijheidsbeneming, en dit orgaan nieuwe bevoegdheden te geven. Twee hypothesen worden overwogen. Ten eerste kan de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen worden omgevormd tot een interfederaal orgaan dat alle bevoegdheden van het OPCAT zou overnemen. De tweede hypothese zou de collegiale benoeming zijn van de parlementaire

(5) Regeerakkoord van 20 september 2020, blz. 85: «Een performant mensenrechteninstituut met internationale A-status krijgt deze legislatuur vorm. We streven naar een interfederaal mensenrechteninstituut dat ook over een klachtenprocedure zal beschikken.», https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf.

Ombudsman, la médiatrice de la Communauté germanophone, le médiateur de la Région wallonne et de la Communauté française et le médiateur bruxellois (en création) – afin que chacun d’entre eux exerce, pour son niveau de pouvoir, les compétences du mécanisme national de prévention.

Une consultation de tous les acteurs concernés – administrations des lieux de privation de liberté, organes de contrôle existants et ONG – a eu lieu au mois d’octobre 2020. Les recommandations communes aux secteurs, accompagnées d’éléments techniques, seront transmises au ministre au printemps. Le ministre pourra alors entamer les discussions politiques au sein du gouvernement fédéral et avec les entités fédérées en vue de déterminer ce mécanisme national de prévention. Cela permettra de déposer l’instrument de ratification à l’ONU et d’être en conformité avec nos engagements internationaux.

6) L’affaire relative au harcèlement sur le lieu du travail (B.V. contre Belgique, 2 août 2017)

Mme Niedlispacher explique que, dans cette affaire, la plaignante dénonçait l’insuffisance de l’enquête pour les faits d’agression qu’elle avait rapportés.

Plusieurs plans d’action ont été déposés, ainsi qu’un bilan détaillant les mesures prises. L’affaire devrait maintenant être clôturée compte tenu du nombre d’informations et des progrès que la Belgique a pu faire valoir. Evidemment, les mesures doivent être concrètes et effectives, pas seulement de façade. Toute allégation de violence doit être prise au sérieux par la police.

Dans le cas concret, malheureusement, les faits étant très anciens, l’enquête pénale est prescrite, mais d’autres mesures ont pu être prises. La requérante avait déposé plainte en 1998 auprès de la gendarmerie pour faits de viol et attentat à la pudeur par son collègue de travail entre 1996 et 1998. La gendarmerie avait procédé à son audition ainsi qu’à celle du collègue de travail incriminé. La plainte avait été classée sans suite sans que la requérante en ait été officiellement avertie (ce n’était pas obligatoire à l’époque). En 2002, elle porte plainte avec constitution de partie civile mais aucun devoir d’enquête n’est accompli entre mars 2002 et juin 2004. En juillet 2004, la police procède à l’audition de six anciens collègues. En septembre, la chambre des mises en accusation de la Cour d’appel de Bruxelles dessaisit le juge d’instruction au motif que son instruction a retardé la procédure de manière inacceptable et qu’elle

ombudsmannen – namelijk de federale ombudsman, de Vlaamse ombudsman, de ombudsvrouw van de Duitstalige Gemeenschap, de ombudsman van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap, en de Brusselse ombudsman (in oprichting) – zodat elk van hen, voor zijn eigen bevoegdheidsniveau, de bevoegdheden van het nationaal preventiemechanisme zou uitoefenen.

In oktober vond een raadpleging plaats van alle betrokken actoren – besturen van plaatsen van vrijheidsbeneming, bestaande toezichthoudende organen en ngo’s. De gezamenlijke aanbevelingen van de sectoren zullen, samen met technische elementen, in het voorjaar aan de minister worden toegezonden. De minister zal dan de politieke besprekingen binnen de federale regering en met de deelstaten kunnen aanvatten om dit nationaal preventiemechanisme vast te stellen. Hierdoor zal de akte van bekrachtiging bij de VN kunnen worden neergelegd en wordt aldus voldaan aan onze internationale verplichtingen.

6) De zaak betreffende pesterijen op het werk (B.V. tegen België, 2 augustus 2017)

Mevrouw Niedlispacher legt uit dat de klaagster in dit geval de ontoereikendheid van het onderzoek naar de door haar gemelde agressie aan de kaak stelt.

Er zijn verschillende actieplannen ingediend, samen met een overzicht van de genomen maatregelen. De zaak zou nu moeten worden gesloten, rekening houdend met de hoeveelheid informatie en de vooruitgang die België heeft kunnen aantonen. Het spreekt vanzelf dat de maatregelen concreet en doeltreffend moeten zijn, en niet louter cosmetisch. Elke bewering van geweld moet door de politie ernstig worden genomen.

In het onderhavige geval was het strafrechtelijk onderzoek helaas verjaard, aangezien het om zeer oude feiten ging, maar er hadden andere maatregelen kunnen worden genomen. Verzoekster had in 1998 bij de rijkswacht een klacht ingediend wegens verkrachting en aanranding van de eerbaarheid door haar collega op het werk tussen 1996 en 1998. De rijkswacht had haar en de beschuldigde collega ondervraagd. De klacht was geseponneerd zonder dat verzoekster hiervan officieel in kennis was gesteld (dit was destijds niet verplicht). In 2002 diende zij klacht met burgerlijke-partijstelling in, maar tussen maart 2002 en juni 2004 werd geen enkel onderzoek verricht. In juli 2004 heeft de politie zes voormalige collega’s ondervraagd. In september heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel de onderzoeksrechter aan de zaak onttrokken met het argument dat het onderzoek een onaanvaardbare

se limitait à réitérer ses apostilles auxquelles aucune suite n'était donnée. Un nouveau magistrat instructeur est désigné. Plusieurs personnes sont entendues par la police, une expertise psychiatrique du collègue incriminé ainsi que de la requérante est réalisée.

Il n'y a donc pas désintérêt dans l'enquête mais on peut relever des défauts qui ont été réparés dans la mesure du possible.

Le parquet dresse le 2 octobre 2006 un réquisitoire de non-lieu pour défaut de charges suffisantes. Après des devoirs complémentaires accomplis à la demande de la requérante et un nouveau réquisitoire de non-lieu du parquet en 2007, la chambre du conseil constate l'absence de charges suffisantes et prononce un non-lieu.

La loi du 1^{er} avril 2007 qui a inséré les articles 442*bis* et suivants dans le Code d'instruction criminelle pour la réouverture de la procédure pénale à la suite d'un arrêt de la Cour, réserve le droit de formuler une demande de réouverture au condamné (pas à la partie civile). Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi demander la réouverture de la procédure d'office ou à la demande du ministre de la Justice. Toutefois sous peine d'irrecevabilité, la demande doit toujours être faite dans les six mois à dater de l'arrêt définitif de la Cour européenne.

Une telle demande n'a pas été faite par la requérante et ne peut plus avoir lieu aujourd'hui. S'il n'est plus possible de rouvrir l'enquête ou la procédure pénale en tenant compte de l'ancienneté des faits de 1996 à 1998, le gouvernement tient néanmoins à signaler que des mesures générales ont été prises, telles qu'un premier Plan d'action national 2001-2003 concernant la violence au sein du couple, la violence sexuelle, la violence au travail et la lutte contre la traite des êtres humains. Bien que le deuxième Plan d'action 2004-2007 n'ait eu pour objet que la violence entre partenaires et le troisième Plan 2010-2014 la violence entre partenaires et d'autres violences intrafamiliales, la Belgique a concrétisé en 2015 sa politique en matière de violence liée au genre au travers du Plan d'action national 2015-2019 de lutte contre les formes de violence basées sur le genre. Avec ce plan, la Belgique a intensifié ses efforts pour prévenir et lutter contre toutes les formes de violences basées sur le genre à l'égard des femmes et des hommes, en mettant un accent particulier sur la violence sexuelle pour y apporter une réponse policière et judiciaire rapide

vertraging van de procedure had teweegebracht en slechts een herhaling van de kantschriften had opgeleverd, waaraan geen gevolg was gegeven. Er werd een nieuwe onderzoeksrechter aangesteld. Verschillende personen werden door de politie ondervraagd en er werd een psychiatrisch onderzoek uitgevoerd bij de beschuldigde collega en bij verzoekster.

Er is dus geen gebrek aan belangstelling voor het onderzoek, maar er zijn wel tekortkomingen die zoveel mogelijk zijn verholpen.

Op 2 oktober 2006 heeft het parket een vordering tot buitenvervolginstelling opgesteld wegens ontoereikende tenlastelegging. Nadat op verzoeksters vraag bijkomende onderzoekshandelingen waren verricht en het parket in 2007 een nieuwe vordering tot buitenvervolginstelling had uitgevaardigd, heeft de Raadkamer geoordeeld dat er geen voldoende tenlastelegging was en de zaak geseponneerd.

De wet van 1 april 2007, waarbij de artikelen 442*bis* en volgende in het Wetboek van strafvordering zijn ingevoegd voor de heropening van de strafprocedure na een arrest van het Hof, biedt het recht om een verzoek tot heropening in te dienen enkel aan de veroordeelde (niet aan de burgerlijke partij). De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie kan ook ambtshalve of op verzoek van de minister van Justitie de heropening van de procedure vragen. Op straffe van niet-ontvankelijkheid moet het verzoek echter altijd worden ingediend binnen zes maanden na het definitieve arrest van het Europees Hof.

Verzoekster heeft dit verzoek niet ingediend en kan dat vandaag niet meer. Hoewel het niet meer mogelijk is het onderzoek of de strafrechtelijke vervolging te heropenen omdat de feiten zich tussen 1996 en 1998 hebben voorgedaan, wil de regering er toch op wijzen dat er algemene maatregelen zijn genomen, zoals een eerste Nationaal Actieplan 2001-2003 betreffende partnergeweld, seksueel geweld, geweld op het werk en de bestrijding van mensenhandel. Hoewel het tweede Actieplan 2004-2007 alleen betrekking had op partnergeweld en het derde Plan 2010-2014 op partnergeweld en ander intrafamiliaal geweld, heeft België in 2015 zijn beleid inzake gendergerelateerd geweld geconcretiseerd via het Nationaal Actieplan 2015-2019 ter bestrijding van gendergerelateerd geweld. Met dit Plan heeft België zijn inspanningen opgevoerd om alle vormen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en mannen te voorkomen en te bestrijden, met bijzondere aandacht voor seksueel geweld, teneinde een snelle en passende respons van politie en justitie te bieden. Zo bepaalt het Plan dat seksueel geweld deel zal uitmaken van de

et appropriée. Ainsi, le Plan prévoit que les violences sexuelles seront reprises dans les faits de criminalité prioritaires à combattre, tant dans la Note-cadre de Sécurité intégrale 2016-2019 qui constitue un cadre de référence et de politique stratégique pour tous les acteurs en Belgique (police, justice, services publics, société civile) que dans le Plan national de sécurité qui fixe les priorités pour la police intégrée, et enfin dans les plans zonaux de sécurité qui organisent la planification et la mise en œuvre de l'activité policière au niveau local.

La Note-cadre de Sécurité intégrale 2016-2019 prévoit notamment l'amélioration de la formation et de la sensibilisation de la police et de la magistrature, l'amélioration du déroulement de l'audition audiovisuelle de la victime, la continuité des fonctionnalités du «*Violent crime linkage analysis system*».

En conclusion, le gouvernement a récemment demandé la clôture de l'examen de cette affaire, compte tenu de toutes les informations transmises.

7) L'affaire relative au port du voile dans la salle d'audience (affaire Lachiri, du 18 septembre 2018)

Mme Niedlispacher expose que cette affaire a valu à la Belgique un constat de violation de l'article 9 de la Convention parce que, même si ce n'est pas une pratique générale dans les cours et tribunaux belges, certains juges interprètent l'article 759 du Code judiciaire qui dispose que «Celui qui assiste aux audiences se tient découvert, dans le respect et le silence (...)», comme excluant le port de signes religieux. Or, cet article avait été adopté à l'époque des chapeaux boules pour inviter les messieurs à retirer leur couvre-chef. Ni les catholiques ni les juifs ne sont aujourd'hui invités à enlever leur couvre-chef religieux, il n'y avait donc pas de raison d'exclure Mme Lachiri de la salle d'audience si elle refusait d'ôter son voile à partir du moment où elle ne gênait pas le bon déroulement de l'audience.

La Belgique a procédé à une information générale des cours et tribunaux quant à la lecture à faire de l'arrêt, c'est-à-dire une lecture actuelle de l'article 759 du Code judiciaire telle que la faisaient déjà certains magistrats. Cette information n'ayant pas suffi – on a rapporté encore deux incidents à Bruxelles –, il a été envisagé par le ministre de la Justice de présenter un projet de loi modifiant l'article du Code judiciaire afin d'en revenir à l'intention du législateur lorsqu'il a adopté cette disposition visant le bon déroulement de l'audience, et non pas la neutralité du public.

prioritair te bestrijden misdrijven, zowel in de Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019, die een referentiekader en strategisch beleidskader vormt voor alle actoren in België (politie, justitie, openbare diensten, maatschappelijk middenveld), als in het Nationaal Veiligheidsplan, dat de prioriteiten bepaalt voor de geïntegreerde politie, en in de zonale veiligheidsplannen, die de planning en uitvoering van de politieactiviteit op lokaal niveau organiseren.

De Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019 voorziet onder andere in een betere vorming en bewustmaking van politie en magistratuur, in een beter verloop van het audiovisueel verhoor van het slachtoffer, en in de blijvende werking van het «*Violent crime linkage analysis system*».

Tot slot heeft de regering onlangs gevraagd dat het onderzoek naar die zaak wordt afgerond, gelet op alle verzonden gegevens.

7) De zaak betreffende de hoofddoekdracht in de zittingszaal (zaak Lachiri, van 18 september 2018)

Mevrouw Niedlispacher verklaart dat die zaak België op een vaststelling van schending van artikel 9 van het Verdrag is komen te staan, omdat bepaalde rechters, ook al is het geen algemene praktijk in de Belgische hoven en rechtbanken, artikel 759 van het Gerechtelijk Wetboek, dat luidt «De toehoorders wonen de zittingen bij met ongedekten hoofde, eerbiedig en stilzwijgend; (...)», interpreteren als een verbod op het dragen van religieuze kenmerken. Dat artikel werd echter aangenomen in de tijd van de bolhoeden, om de heren te vragen hun hoofddekseel af te zetten. Men vraagt vandaag noch van de katholieken, noch van de joden dat zij hun religieus hoofddekseel zouden afzetten, er was dus geen reden om mevrouw Lachiri uit de zittingszaal uit te sluiten toen ze weigerde haar hoofddoek af te doen, indien zij het goede verloop van de zitting niet hinderde.

België heeft alle hoven en rechtbanken ingelicht over de lezing die moet worden gegeven aan het arrest, dat wil zeggen een actuele lezing van artikel 759 van het Gerechtelijk Wetboek zoals sommige magistraten dat al deden. Aangezien die algemene inlichting niet volstond – er zijn in Brussel nog twee incidenten gemeld –, heeft de minister van Justitie het plan opgevat een wetsontwerp in te dienen tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, om terug te keren naar de intentie van de wetgever toen hij die maatregel nam met het oog op het goede verloop van de zitting, en niet met het oog op de neutraliteit van het publiek.

8) Une requête éventuelle contre des mesures prises pendant la crise de la Covid-19

Mme Niedlispacher reconnaît qu'il est probable que la Cour aura à connaître de recours au sujet de la proportionnalité des mesures adoptées par les différents États. Dans son examen de la proportionnalité des restrictions apportées aux libertés individuelles au regard de l'intérêt collectif de préservation de la santé, la Cour sera évidemment très sensible au fait qu'il s'agit d'une situation inédite, mondiale, très complexe, qui a mis les États face à des défis extrêmement importants, dans des délais serrés. La Cour sera certainement attentive aussi au fait que les États se sont, chaque fois, appuyés sur les avis éclairés d'experts en matière sanitaire et qu'ils ont tous édicté des mesures à durée limitée et renouvelées régulièrement.

On ne peut donc pas craindre qu'un État soit reconnu coupable de profiter d'une situation telle que la situation compliquée à laquelle nous sommes tous confrontés, même si c'est de façon beaucoup plus pesante pour certaines catégories de la population. La bonne foi des États sera aisée à établir. La proportionnalité des mesures relève quant à elle d'une appréciation très délicate dans la mesure où le temps et le recul ont fait défaut. C'est sans doute davantage le risque qui a été pris en compte que l'équité entre les secteurs d'activité.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé par 13 voix et 1 abstention.

Le rapporteur,

Jean-Frédéric EERDEKENS.

La présidente,

Stephanie D'HOSE.

8) Een mogelijke vordering tegen de maatregelen die tijdens de Covid-19-crisis werden getroffen

Mevrouw Niedlispacher erkent dat het Hof wellicht kennis zal moeten nemen van vorderingen die de evenredigheid van de maatregelen van de Staten betwisten. In zijn toetsing van de evenredigheid van de beperkingen van de individuele vrijheden ten opzichte van het algemeen belang van de bescherming van de gezondheid, zal het Hof er uiteraard rekening mee houden dat het om een uiterst ongewone, wereldwijde, complexe toestand gaat, die de Staten tegenover zeer grote uitdagingen plaatst, waardoor ze snel moeten handelen. Het Hof zal zeker nagaan of de Staten zich telkens op de oordeelkundige adviezen van experts in gezondheidsaangelegenheden hebben gebaseerd en of alle Staten tijdelijke maatregelen hebben afgekondigd, die geregeld werden hernieuwd.

Men hoeft dus niet te vrezen dat een staat schuldig wordt bevonden aan het profiteren van een gecompliceerde toestand zoals wij die nu meemaken, ook al hebben bepaalde categorieën van de bevolking er meer onder te lijden. De goede trouw van de Staten zal gemakkelijk kunnen worden bewezen. De evenredigheid van de maatregelen wordt nagegaan in een heel moeilijke beoordeling, omdat het aan tijd ontbrak en er onvoldoende afstand kon worden genomen. Misschien had men meer oog voor het risico dan voor de billijkheid voor alle activiteitensectoren.

*
* *

Dit verslag werd goedgekeurd met 13 stemmen, bij 1 onthouding.

De rapporteur,

Jean-Frédéric EERDEKENS.

De voorzitter,

Stephanie D'HOSE.