

vos références  
vos références J3/02-01 /10504  
annexe 1  
date 21/02/2006 22 FEB 2006

Monsieur Terry DAVIS  
Secrétaire général du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
FRANCE

Fax : +33.3.88.41.27.99

Par télécopie et courrier ordinaire

**Objet: Demande d'explications conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme – Réponse de la Belgique**

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint la réponse du gouvernement belge à la demande d'explications conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de ma haute considération.



Karel DE GUCHT,  
Ministre des Affaires étrangères

## **Réponse de la Belgique à la demande d'explication conformément à l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.**

**Quant au premier volet de la demande d'explications adressée à la Belgique, soit la manière dont le droit interne assure que des actes commis dans le cadre de sa juridiction par des agents appartenant à une agence relevant d'un autre Etat sont soumis à un contrôle approprié ou prévoit une réponse adéquate à toute allégation de manquements aux droits de la Convention relevant de sa juridiction, il faut remarquer d'emblée que toute garde ou traitement de personne arrêtée, détenue ou emprisonnée correspond, en Belgique, à une situation juridique particulière réglementée par des dispositions légales de sorte que toute privation de liberté en dehors des bases légales est punissable.**

### **1. Dispositions légales ou réglementaires pertinentes**

- L'art. 29 du Code d'instruction criminelle prévoit que toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis.

- L'art. 615 du même Code impose la même obligation de donner avis au juge au tribunal de police, au procureur du Roi, au juge d'instruction ou au procureur général près la cour d'appel à quiconque aura connaissance qu'un individu est détenu dans un lieu qui n'a pas été destiné à servir de maison d'arrêt ou de prison.

- Or, l'art. 147 du Code pénal punit d'un emprisonnement tout fonctionnaire, officier public, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, qui aura illégalement et arbitrairement arrêté ou fait arrêter, détenu ou fait détenir une ou plusieurs personnes.

- Par ailleurs, les art. 434 et suivants du Code pénal punissent d'un emprisonnement les particuliers qui, sans ordre des autorités constituées et hors les cas où la loi permet ou ordonne l'arrestation ou la détention, auront arrêté ou fait arrêter, détenu ou fait détenir une personne.

- Il convient aussi de rappeler que, conformément au droit belge, les personnes peuvent être privées de liberté de plusieurs manières. Il peut être procédé à l'arrestation judiciaire sur base de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et à l'arrestation administrative sur base de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

- La loi sur la Fonction de Police prévoit, en ses articles 1<sup>er</sup> (alinéas 2 et 3) ainsi que 14 et 15, que les services de police veillent, dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire ainsi que dans le cadre du recours à la contrainte, au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. En cas de non-respect de ces dispositions, la personne lésée peut intenter une action en justice, soit contre le membre du personnel de police mis en cause, soit contre l'autorité publique dont il relève soit les deux conjointement.

- Les art. 123 (protection, assistance et respect des droits de l'homme) et 130 (la garantie d'intégrité) de la loi du 7 décembre 1998 (M.B 5 janvier 1999) organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

- Les art. 3 ( les procédures disciplinaires) et 8 (l'ordre manifestement illégal) de la loi du 13 mai 1999 (M.B 16 juin 1999) portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.
  
- L'arrêté royal du 30 mars 2001 dit « Mammouth » (M.B 31 mars 2001) portant la position juridique du personnel des services de police (partie III, titre II, art. III.II.1-4, l'exercice de l'autorité).
  
- Les art. 50 et 21 (le code déontologique) de la loi du 26 avril 2002 contenant les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police ainsi que diverses autres dispositions concernant les services de police (« Exodus »).
  
- L'art. 28 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité prévoit que les officiers de protection de la Sûreté de l'Etat peuvent, dans l'exercice de leur mission et en cas d'absolue nécessité, procéder à une brève privation de liberté, c'est-à-dire retenir une personne à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la vie ou l'intégrité physique de la personne à protéger. L'arrestation ne peut durer plus longtemps que les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser 6 heures. La personne privée de liberté doit être remise à un fonctionnaire de police dès que possible et ce, bien sûr, dans ce délai de six heures.
  
- L'art. 20, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de la loi du 30 novembre 1998 précitée stipule par ailleurs que « *les services de renseignement et de sécurité veillent également à assurer une collaboration avec les services de renseignement et de sécurité étrangers* ».  
Toute activité ou action d'un service de renseignement étranger sur le territoire belge, sans accord préalable du service de renseignement belge compétent, serait dès lors considérée comme une activité d'espionnage et/ou d'ingérence et entraînerait la prise de mesures diplomatiques et, le cas échéant et en fonction des circonstances, l'application des dispositions du Code pénal relatives aux crimes et délits contre la sûreté extérieure et intérieure de l'Etat .
  
- L'art. 122bis du Code pénal vise notamment à protéger le territoire du royaume contre l'établissement de services de renseignements militaires y fonctionnant dans l'intérêt de puissances étrangères.
  
- L'art. 135bis quant à lui punit d'un emprisonnement et d'une amende quiconque reçoit directement ou indirectement un avantage d'une personne ou d'une organisation étrangère pour mener ou rémunérer en Belgique une activité ou une propagande de nature à porter atteinte à l'intégrité, la souveraineté ou l'indépendance du Royaume.(...)
  
- La loi organique du 18 juillet 1991 sur le contrôle des services de police et de renseignements.
  
- La Circulaire ministérielle du 20/09/1993 relative aux règles de fonctionnement applicables aux fonctionnaires de police étrangers admis en Belgique en qualité d'officier de liaison prévoit qu'ils ne pourront exécuter aucun acte de police judiciaire ou administrative, à l'exception de l'exécution de commissions rogatoires dans lesquelles ils sont expressément désignés et ne pourront participer à des interpellations, auditions d'inculpés ou de témoins,

consulter des dossiers ou prendre part à des opérations de police sauf autorisation expresse des autorités compétentes en matière judiciaire et/ou administrative.

- Les art. 71 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoient un recours auprès du pouvoir judiciaire pour tout étranger faisant l'objet d'une mesure privative de liberté et déterminent les conditions dans lesquelles certains étrangers peuvent être maintenus dans un lieu déterminé, situé aux frontières, en attendant l'autorisation d'entrer dans le Royaume ou son refolement du territoire.

- Les art. 2(§4) et 10 de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen prévoient que le mandat doit notamment contenir l'indication de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force ainsi que la soumission de l'arrestation aux conditions de l'art. 2 de la loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive. La détention doit en outre être confirmée, dans les 24 h de l'arrestation, par un juge d'instruction belge. La personne est alors informée de l'objet de l'arrestation.

## 2. Contrôle de l'effectivité de ces dispositions

- *A l'échelon international*, la Belgique est partie à différents traités internationaux qui assurent la protection des droits et libertés fondamentaux dont la **Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**.

Les Etats parties à la Convention doivent prendre toutes mesures législatives, administratives, judiciaires ou autres utiles à la prévention de la torture. La Convention ne prévoit aucune exception (ni état de nécessité, de siège ou de guerre). Les Etats doivent par ailleurs veiller que toutes forme de torture, tentatives, assistance ou participation à des actes de torture soient punissables en vertu de leur droit pénal national.

La Convention institue un *Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)* en vue de garantir l'exécution des dispositions de la Convention. Ce Comité effectue la visite « de tout lieu où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique » (article 2 de la Convention). Cela concerne donc par exemple des lieux tels que les prisons, les établissements de défense sociale, les cellules dans les palais de justice, certains centres psychiatriques ou encore les centres fermés (centres pour illégaux).

L'objectif d'une telle visite est de regarder si les détenus, en règle générale, sont traités de manière adéquate et ne font pas l'objet de tortures, peines ou traitements inhumains ou dégradants. En effet, si le Comité peut s'entretenir avec les personnes privées de liberté afin de se faire une idée sur leurs conditions de privation de liberté, c'est toujours de manière anonyme. Le CPT ne se prononce pas sur des cas individuels mais peut demander des informations relatives à un cas précis.

Ainsi, le Comité vérifie non seulement les conditions de détention mais s'intéresse également au cadre légal et réglementaire qui entoure la personne privée de liberté.

Les Parties sont contraintes de faire rapport au Comité des mesures prises en vue de respecter leurs obligations. Le Comité étudie ses rapports, entend les Parties concernées en formule des recommandations pour qu'il soit remédié aux manquements constatés.

Le CPT a déjà effectué quatre visites périodiques en Belgique en 1993, 1997, 2001 et 2005 au terme desquelles aucun constat de détention secrète n'a été opéré.

- La Belgique a par ailleurs signé le 24 octobre dernier le **Protocole facultatif à la Convention contre la torture**. Sa ratification est à l'examen.

Ce Protocole facultatif vise, en ses art. 3 et 17, à voir instituer, désigner ou administrer par chaque Etat partie, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- La Belgique est enfin liée également par le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** en vertu duquel les Parties contractantes s'engagent à faire rapport auprès du Comité des droits de l'Homme « sur les mesures qu'ils auront arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le pacte ainsi sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits » (art.40).

- *A l'échelon national*, il faut mentionner la **loi du 14 juin 2002 de mise en conformité du droit belge avec la Convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants**.

Cette loi a inséré dans le Code pénal les articles 417 bis à 417 quinquies et a adapté certains articles du Code pénal, qui incriminaient la torture en tant que circonstance aggravante de certains actes, au contenu des nouveaux articles 417 bis à 417 quinquies.

La Belgique dispose donc d'un ensemble législatif cohérent incriminant les actes de torture, de traitement inhumain et de traitement dégradant.

- **Le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)**

Par la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, le législateur a entendu instituer un suivi et un contrôle spécifiquement externes et globaux des services de police en Belgique, assurés par une institution neutre, indépendante: le Comité permanent de contrôle des services de police.

Le Comité P relève directement de l'autorité du Parlement, au profit duquel il est chargé d'assurer un contrôle indirect et permanent sur les organes policiers dépendant du pouvoir exécutif (et placés, pour l'exécution de certaines de leurs missions, sous l'autorité du pouvoir judiciaire).

Le Comité P est chargé du contrôle externe de tous les services de police, de leurs membres, agents et officiers, de même que des fonctionnaires investis d'une compétence de police.

En outre, le Comité P exerce un contrôle sur l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale ainsi que sur les services de contrôle et d'inspection spécifiquement internes aux services ou corps de police. S'il appartient au Comité P d'examiner la manière dont les décisions des autorités judiciaires, du ministère public et des autorités administratives (notamment les Ministres de l'Intérieur ou de la Justice, les gouverneurs de province, les commissaires d'arrondissement et les bourgmestres) sont mises en oeuvre par les services et par les fonctionnaires de police, la compétence du Comité P ne s'étend toutefois pas à ces autorités. Dans l'exécution de ses tâches, le Comité P est assisté par un Service d'enquêtes.

En vertu de la loi organique, l'action du Comité P est sous-tendue par une triple finalité : (1) la protection des droits que la constitution et les lois confèrent aux citoyens ; (2) la coordination des services de police ; (3) l'efficacité au sens large des services de police.

Pour atteindre cette triple finalité, la mission essentielle du Comité P consiste à examiner le fonctionnement général des services de police, à relever, le cas échéant, les imperfections et dysfonctionnements du système, des structures, des méthodes, des interventions policières, et à formuler des propositions ou des recommandations afin d'y remédier. Cette mission englobe en outre la vérification des mesures prises ou de la mise en œuvre des recommandations ou avis formulés.

Le Comité P œuvre ainsi à dégager et présenter une vision d'ensemble du fonctionnement de l'institution policière et des activités des administrations ou des services ainsi que des fonctionnaires et autres personnes à compétence de police.

En ce sens, il occupe la position privilégiée d'observatoire global du fonctionnement général de notre système policier et de la mise en œuvre des lois sur la fonction de police et sur la police intégrée.

Différentes sources de renseignements permettent au Comité P d'accéder aux informations relatives à sa sphère de compétence, de fonder sa réflexion et ses décisions, et de procéder aux enquêtes de contrôle ou autres, dont il dégage notamment une partie importante de ses conclusions et recommandations.

D'une manière réactive, il s'agit notamment : (1) des plaintes et dénonciations de particuliers ou de certains fonctionnaires de police eux-mêmes ou transmises par l'intermédiaire d'organismes nationaux de défense des droits de l'homme ; (2) des informations communiquées par les corps de police, les autorités disciplinaires, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les autorités judiciaires, tel que prévu par la loi organique.

Et d'une manière proactive : (1) de visites fréquentes et inopinées dans des commissariats de police à l'occasion desquelles les cellules de passage (amigos) sont examinées et les personnes détenues sont interpellées sur leurs conditions de détention ; (2) d'observations sur le terrain à l'occasion d'actions policières spécifiques ; (3) des enquêtes de contrôle (marginales ou thématiques) ; (4) de la lecture attentive de la presse quotidienne et des affaires policières qui y sont relatées et qui n'ont pas nécessairement fait l'objet d'une plainte expresse ou d'une communication auprès du Comité P.

Le Comité permanent P traite les plaintes et dénonciations qu'il reçoit en matière de fonctionnement, d'intervention, d'action ou d'abstention d'action des services de police et de leurs membres.

Tout citoyen directement concerné par l'intervention d'un service de police peut porter plainte, faire une dénonciation ou transmettre toute autre information au Comité permanent P. Tout fonctionnaire de police peut porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

Dans certains cas particuliers, si le dénonciateur en exprime explicitement le souhait, le Comité permanent P peut lui garantir l'anonymat et est tenu de prendre les mesures à cet effet. Dans ce cas, son identité ne peut être révélée qu'au sein du Service d'enquêtes P et du Comité permanent P et, exceptionnellement, aux autorités judiciaires.

Les plaintes et les dénonciations individuelles des citoyens sont traitées au cas par cas et le Comité permanent P, en collège (par essence pluraliste et indépendant), statue après enquête sur le bien-fondé de celles-ci. En cas d'infraction ou de faute manifeste, la saisine du pouvoir judiciaire et/ou de l'autorité disciplinaire intervient chaque fois que cela s'impose. Les résultats de ces diverses investigations lui permettent à la fois de cibler les améliorations qu'il conviendrait d'apporter dans certains domaines, d'influer sur les comportements individuels par la voie des responsables et, globalement, d'émettre des recommandations à l'ensemble des composantes de la police intégrée et des corps de police du pays.

Par ailleurs, en vertu de l'art.26 de la loi du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police tout membre d'un service de police qui constate un crime ou un délit commis par un membre d'un service de police est tenu de rédiger un rapport à l'attention du Service d'enquêtes P.

Outre les enquêtes de contrôle menées sous l'autorité du Comité P, le Service d'enquêtes P est également chargé d'enquêtes judiciaires spécifiques à l'égard des membres des services de police ayant commis un crime ou un délit. Il agit alors sous l'autorité et la responsabilité exclusives des instances judiciaires.

Le Comité P a déjà, d'ailleurs, été appelé à contrôler des opérations conjointes entre services de police belge et étranger. Il en va de même pour le Comité R en ce qui concerne des opérations conjointes entre services de renseignements belge et étranger. Dans la mesure où des services de renseignements étrangers auraient travaillé avec des services de police belge, le Comité P estime être compétent pour mener une enquête à laquelle il pourrait associer le Comité R.

Dans l'état actuel des choses, le Comité P n'a pas eu connaissance de plaintes ou de dénonciations relatives aux allégations visées dans la demande du Conseil de l'Europe.

**- Le Comité permanent de contrôle des services de renseignement (Comité R)** a pour mission de garantir la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, d'assurer le contrôle de la coordination et de l'efficacité des services de renseignements et de jouer le rôle d'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité.

Il ne se substitue pas au contrôle parlementaire ni à celui exercé par les ministres ou les autorités administratives et judiciaires responsables mais fonctionne de manière indépendante et complémentaire.

Pour assurer chacune de ses missions, le Comité permanent R enquête sur les activités et les méthodes de ces services. Il est assisté dans cet exercice par un Service d'enquêtes, un greffier ainsi que du personnel administratif et logistique et peut aussi faire appel à des experts et des interprètes.

Les particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de renseignements peuvent adresser leurs plaintes et dénonciations au Comité permanent R ou à son service d'enquêtes.

Tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées directement concerné par des directives, des décisions des services de renseignement ou des modalités d'application de celle-ci, ainsi que par des méthodes ou des actions de ces services, peut porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

La personne qui fait une dénonciation peut demander que son anonymat soit garanti en dehors du Comité permanent R et de son service d'enquêtes.

Quatre entités fédérales peuvent, chacune séparément, saisir le Comité R de demandes d'enquêtes à savoir le Sénat et la Chambre des Représentants par leurs Commissions de suivi

respectives ainsi que le Ministre de la Défense nationale en ce qui concerne le SGR et la Ministre de la Justice, en ce qui concerne la Sûreté de l'Etat.

Le Comité permanent R, lui-même, ainsi que son service d'enquêtes, peuvent aussi agir d'initiative.

Eventuellement, le Comité R peut associer le Comité P à ses enquêtes (ou inversement) dans le cadre d'une enquête commune.

### **3. Droits à la réparation des personnes victimes d'une privation illicite de liberté ( arrestation ou détention illégales / détention inopérante ou injustifiée)**

Le droit de porter plainte, que ce soit devant les juridictions civiles ou pénales, est assuré, selon les modalités de droit commun, à toute personne qui allègue de la violation de ses droits fondamentaux.

En ce qui concerne le cas plus spécifique de l'indemnisation de la détention préventive inopérante régi par la loi du 13 mars 1973 modifiée par la loi du 31 mai 2005, le droit à réparation des personnes victimes d'une privation illicite de liberté est réglé par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 13 mars 1973 y relative.

D'emblée, deux situations juridiques peuvent être distinguées : dans l'une, la détention est illégale, dans la seconde elle est au contraire légale, mais elle s'avère « non couverte » ensuite par une décision judiciaire de condamnation.

La première hypothèse est rencontrée par la disposition de l'article 27 de la loi précitée qui prévoit un droit à réparation devant les juridictions ordinaires pour toute personne qui a été privée de sa liberté, dans des conditions incompatibles avec la Convention européenne. La détention est considérée, dans ce cas, comme étant le résultat d'une faute de l'Etat, et la victime peut introduire une action devant les juridictions nationales contre l'Etat belge, en la personne du Ministre de la Justice.

La seconde hypothèse fait l'objet des dispositions des articles 28 et 29 de la même loi. La loi vise donc le cas de personnes détenues de manière légale dans le cadre d'une instruction pour des faits qui, entre autres, n'ont pas été déclarés établis par les juridictions de jugement ou qui ne peuvent être imputés de façon certaine à l'inculpé, à qui le doute doit toujours profiter. La détention préventive n'est pas, dans cette hypothèse, le résultat d'une faute de l'Etat. Seules les circonstances conduisent à considérer que la détention se révèle inopérante même si aucun reproche ne peut être adressé au juge d'instruction ou aux juridictions d'instruction.

La victime de l'infraction n'exerce pas l'action publique mais, pour lui permettre de porter son action civile devant la juridiction répressive en cas d'inertie du Ministère public, le Code d'instruction criminelle lui a donné la possibilité de mettre en mouvement l'action publique, la cas échéant, par la citation directe devant la juridiction de jugement (art. 145 et 182) ou par la constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction (art. 63).

**Quant au deuxième volet de la demande d'explication adressée à la Belgique, sur la base des informations recueillies et des enquêtes menées par les autorités belges, il n'y a, à ce**

jour, pas d'indications qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et aujourd'hui, un agent de la fonction publique belge ou tout autre personne agissant à titre officiel ait été impliquée de quelque manière que ce soit – par action ou omission – dans la privation de liberté non reconnue d'une personne, ou dans le transport d'une personne ainsi privée de sa liberté, y compris lorsque une telle privation de liberté peut avoir été effectuée par ou à l'instigation d'une agence d'un autre Etat. Cependant, il convient de souligner que les autorités belges, conscientes de l'importance de ce dossier, continuent de procéder aux vérifications qu'impose cette problématique. Si des éléments nouveaux devaient apparaître, ils seraient transmis sans délais au Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

**Claude Debrulle**  
Directeur général