

Les mesures exceptionnelles de détention pour les personnes soupçonnées ou condamnées pour terrorisme

Marc Nève

avocat, maître de conférences à l'U.Lg., expert auprès du Conseil de l'Europe

Nicolas Cohen

Avocat, co-Président de l'Observatoire international des prisons – section belge

une seule et unique réponse : l'isolement

1. la Loi de principes:

- mesures de sécurité particulières (articles 110 à 115 de la Loi de principes du 12 janvier 2005)
- régime de sécurité particulier individuel (articles 116 à 118 de La loi de principes du 12 janvier 2005)

2. les Instructions (confidentielles) de la Direction générale EPI

- Instructions concernant l'extrémisme - 23 janvier 2015 et 2 avril 2016
- Instructions particulières extrémisme - 22 juin 2016

l'isolement

- d'un point de vue général / au-delà des frontières
- la pratique poursuivie en Belgique à l'encontre des détenus soupçonnés (prévenus ou non) ou condamnés pour terrorisme

d'un point de vue général / au-delà des frontières

cadre international

- The United States Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), dec. 2015
- Seeing into Solitary: A Review of the Laws and Policies of certain Nations Regarding Solitary Confinement of Detainees, sept.2016

d'un point de vue général / au-delà des frontières

cadre juridique européen (Conseil de l'Europe)

- la Convention européenne des droits de l'homme
- la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
 - v. les développements de la jp relative à l'article 3 (volet matériel/volet procédural)
- les Règles pénitentiaires européennes (RPE)
 - v. la dernière version (Recommandation Rec(2006)2 du 11 janvier 2006)

d'un point de vue général / au-delà des frontières

cadre juridique européen (Conseil de l'Europe)

- les travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
 - v. en particulier le 21ème rapport général d'activités (2010-2011) (comprenant des chapitres concernant l'accès à un avocat et l'isolement de détenus)

- les Lignes Directrices du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent
 - Adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2016

d'un point de vue général – au-delà des frontières

par référence aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour européenne, toute action, soit en l'espèce l'isolement, qui interfère avec un/des droits protégé/s ou consacré/s par la Convention, doit, pour être acceptable, être:

➤ proportionnée:

- le niveau des dommages potentiels ou réels doit être au moins aussi grave que la mesure d'isolement et ne pouvoir être traité que par ce moyen
- plus une mesure se prolonge, plus les raisons qui la motivent doivent être importantes

➤ légale:

- prévue par les textes et communiquée de façon compréhensible à la personne qui y est soumise

d'un point de vue général / au-delà des frontières

➤ justifiable:

- une motivation circonstanciée
- le détail de la mise en œuvre de la mesure doit être consigné

➤ nécessaire:

- limité à un confinement sûr et correctement mis en œuvre
- le régime doit être suffisamment flexible pour permettre la levée de toute restriction qui n'est pas nécessaire

➤ non discriminatoire:

- prise en compte de tous les éléments pertinents mais seulement ceux-là
- ne visant pas un détenu particulier ou un groupe particulier de détenus

d'un point de vue général / au-delà des frontières

Définition de l'isolement :

➤ Mandela Rules

- Rules 44-46: 22heures par jour sans contact humain significatif.
- L'isolement est dit prolongé au-delà de 15 jours

➤ Juan. E. MENDEZ (ancien Rapporteur spécial des Nations-Unies sur la Torture):

- En 2011, il conclut dans un rapport au à l'AG des Nations Unies qu'au-delà de 15 jours, l'isolement constitue, au regard de ses conséquences psychiques et physique, un traitement inhumain voire de la torture.

d'un point de vue général / au-delà des frontières

types d'isolement :

- l'isolement résultant de la décision d'un tribunal
- l'isolement en tant que sanction disciplinaire
- l'isolement à des fins de protection
- l'isolement à des fins préventives

d'un point de vue général / au-delà des frontières

procédures et garanties (caractéristiques) :

➤ l'isolement résultant de la décision d'un tribunal

- peut être envisagé pour une durée strictement limitée dans le cadre de la DP
- ne devrait jamais être prononcé ou être imposé à la discrétion du tribunal concerné, comme faisant partie de la peine

➤ l'isolement en tant que sanction disciplinaire

- garanties procédurales indispensables en ce compris une procédure effective de recours
- mise à disposition d'une aide juridictionnelle
- prévoir la possibilité de mettre fin à l'isolement en fonction de l'état de santé ou du comportement du détenu

d'un point de vue général / au-delà des frontières

procédures et garanties (caractéristiques) :

➤ l'isolement à des fins de protection

- à la demande du détenu ou à l'initiative de la direction
- lorsqu'il n'y a absolument aucun autre moyen d'assurer la sécurité du détenu concerné
- se réserver le choix d'alternatives (p. ex. transfert)
- prévoir un réexamen régulier
- l'isolement doit cesser dès lors qu'il n'est plus nécessaire

➤ l'isolement à des fins préventives

- potentiellement, il s'agit de l'isolement qui dure le plus longtemps et qui bénéficie des garanties procédurales les plus faibles
- nécessité d'une décision, bien documentée, au plus haut niveau
- prévoir un recours auprès d'une autorité indépendante
- nécessité d'un réexamen régulier et pluridisciplinaire
- suivi régulier en particulier sur le plan médical

d'un point de vue général / au-delà des frontières

conditions matérielles en isolement (caractéristiques) :

à l'exception des cellules prévues pour l'isolement disciplinaire (équipement minimal et meubles fixés au sol), des cellules identiques à celles prévues pour un régime ordinaire (accès à la lumière naturelle, éclairage artificiel suffisant, possibilité d'entrer en contact avec le personnel, toilette cloisonnée, mobilier, accès aux douches, possibilité d'un réel exercice en plein air, etc.)

d'un point de vue général / au-delà des frontières

régimes de détention à l'isolement (caractéristiques) :

- l'isolement résultant de la décision d'un tribunal
 - seules restrictions étant celles ordonnées par décision judiciaire
- l'isolement en tant que sanction disciplinaire
 - importance de garantir l'accès à une heure d'exercice extérieur par jour
- l'isolement à des fins de protection
 - minimiser les restrictions imposées et tendre à un retour en régime ordinaire

d'un point de vue général / au-delà des frontières

régimes de détention à l'isolement (caractéristiques) :

➤ l'isolement à des fins préventives

- nécessité d'un programme individualisé
- viser à maximiser les contacts avec autrui, le personnel pour commencer puis, dès que possible, d'autres détenus appropriés
- proposer un éventail d'activités le plus vaste possible pour occuper les journées
- encouragement de la part du personnel pour participer à des activités et les contacts avec le monde extérieur devraient être facilités
- pendant toute la durée de l'isolement l'objectif devrait être de convaincre le détenu à réintégrer le régime normal

d'un point de vue général / au-delà des frontières

conclusions / objectifs :

- un isolement décidé seulement dans des circonstances exceptionnelles, en dernier ressort et pour la durée la plus courte possible
- un isolement dans des conditions matérielles décentes
- un minimum de restrictions compatibles avec l'objectif de la mesure d'isolement et le comportement du détenu
- des garanties juridiques à intégrer dans les processus décisionnels en relation avec l'imposition et le réexamen du placement à l'isolement

la pratique poursuivie en Belgique

la Loi de principes :

1. mesures de sécurité particulières (articles 110 à 115 de la Loi de principes du 12 janvier 2005)
2. régime de sécurité particulier individuel (articles 116 à 118 de La loi de principes du 12 janvier 2005)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières

(articles 110 à 115 de la Loi de principes du 12 janvier 2005)

- conditions :

1. existence de graves indices de risque pour l'ordre et la sécurité
2. la mesure doit être spécifiquement de nature à contrer le danger qui menace et proportionnée à celui-ci
3. Les mesures ne sont permises que si elles sont appliquées dans ce but unique et pendant la durée strictement nécessaire à celui-ci

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières

(articles 110 à 115 de la Loi de principes du 12 janvier 2005)

- quelles mesures ? (séparément ou cumulativement)
 1. retrait ou privation d'objets
 2. exclusion de certaines activités, communes ou individuelles
 3. observation durant la journée et la nuit
 4. séjour obligatoire dans l'espace de séjour attribué au détenu
 5. Placement en cellule sécurisée, sans objets dont l'utilisation peut être dangereuse

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières

(articles 110 à 115 de la Loi de principes du 12 janvier 2005)

- procédure :
 1. audition préalable par le directeur
 2. notification d'une décision motivée
 3. valable pour 7 jours et renouvelable 3X
 4. pas de recours organisé par la loi

la pratique poursuivie en Belgique

régime de sécurité particulier individuel

(articles 116 à 118 de La loi de principes du 12 janvier 2005)

- conditions :

1. détenu doit représenter une menace constante pour la sécurité extérieure ou intérieure
2. l'existence de cette menace doit ressortir de circonstances concrètes ou de son comportement
3. il faut que le risque pour la sécurité ait atteint un degré tel que le maintien de celle-ci ne puisse être garanti par la simple application des mesures de contrôle habituelles ou des mesures de sécurité particulières
4. la mesure doit être le seul moyen d'y parvenir et ne peut être prolongée au-delà de la période nécessaire à cet effet

la pratique poursuivie en Belgique

régime de sécurité particulier individuel

(articles 116 à 118 de La loi de principes du 12 janvier 2005)

- quelles mesures ? (séparément ou cumulativement)
 1. interdiction de prendre part à des activités communes
 2. contrôle systématique de la correspondance entrante et sortante
 3. confinement des visites derrière une vitre
 4. privation partielle de l'usage du téléphone
 5. application systématique de la fouille des vêtements
 6. application d'une ou de plusieurs mesures de sécurité particulières

la pratique poursuivie en Belgique

régime de sécurité particulier individuel
(articles 116 à 118 de La loi de principes du 12 janvier 2005)

- procédure :
 1. proposition écrite par le directeur
 2. audition préalable (avec assistance d'un avocat) par le directeur
 3. avis médical préalable
 4. notification d'une décision motivée du directeur général
 5. valable pour 2 mois, renouvelable
 6. recours organisé par la loi toujours non ouvert

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) / régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- Une nouvelle nomenclature pour les détenus « terro »

➤ un recours systématique à l'isolement dès l'incarcération :

« Tout détenu qui est incarcéré pour des faits de terrorisme doit être placé immédiatement sous MSPI et isolé des autres détenus. Une stricte application des processus de sécurité est primordiale » (Instructions du 23 janvier 2015) (**catégorie A** – Instructions du 22 juin 2016)

Recours étendu aux « assimilés » (aux terroristes) et aux Foreign Terrorist Fighters et éventuellement étendu aux détenus susceptibles de se radicaliser ou de radicaliser les autres détenus (**catégories B, C et D** – Instructions du 22 juin 2016)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) / régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- Une nouvelle nomenclature pour les détenus « terro »
 - Une reprise en main par l'administration qui vise à englober le plus possible l'exécution des peines
 - Nouvelles instructions pour les SPS
 - demande systématique du dossier judiciaire
 - Test VERA
 - Décisions de la DGD relatives aux permissions de sorties et congés pénitentiaires sont vérifiées par la hiérarchie

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) / régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- Une nouvelle nomenclature pour les détenus « terro »
 - Une reprise en main par l'administration qui vise à englober le plus possible l'exécution des peines
 - Nouvelle circulaire interruption de peine, 26 nov. 2015:
 - Refus de la surveillance électronique automatique pour les peines de moins de trois ans

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) / régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- Une nouvelle nomenclature pour les détenus « terro »
 - D-Rad:EX – sections dédiées aux détenus meneurs, idéologues et recruteurs présentant un risque sérieux de radicalisation des autres détenus
 - Prétendument une détention normale mais: pas de contacts avec les autres détenus de la prison, pas de travail, pas d'activité, préau minuscule et des restrictions de contacts téléphoniques et de visites par mesures d'ordre

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique
 - une motivation stéréotypée et/ou combinée à l'article 8 de la Loi de principes qui dispose que « Toutes les décisions prises dans le cadre de la présente loi sont motivées, sauf les cas où la loi du 29 juillet 1991 relative la motivation formelle des actes administratifs n'exige pas d'indication des motifs, ou les cas où la sécurité serait gravement mise en péril par la communication de la motivation »
 - une proposition stéréotypée (RSPI)
 - un avis médical préalable stéréotypé (RSPI)
 - un contrôle externe quasi inexistant (Commission de surveillance?)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique

- contrôle judiciaire :

1. Conseil d'Etat : jurisprudence des mesures d'ordre intérieur (voir not. arrêt *Trabelsi*, n°178.806 du 22 janvier 2008); voir cependant aussi l'arrêt *lasir* n°196.762 du 8 octobre 2009 (RSPI considéré comme une « mesure disciplinaire déguisée »)
2. Référé : retour aux sources : Civ. Liège, 9 novembre 1987 (*JT*, 1987, p. 720)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique

- l'isolement est un problème de santé en prison

1. conflit d'intérêt dans le chef des médecins (CPT : « le personnel médical ne devrait jamais participer aux processus décisionnels aboutissant à un placement à l'isolement, sauf lorsque la mesure s'impose pour des raisons médicales », rapport annuel 2011, p. 51)
2. la poursuite de l'isolement représente un danger croissant en matière de santé mentale (v. en particulier les travaux de S. Shalev, « Manuel de référence: L'ISOLEMENT CELLULAIRE », 2008)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique

- l'isolement est un problème de politique pénale / pénitentiaire

1. Human Rights Watch, Sources d'inquiétude – Les réponses antiterroristes de la Belgique aux attaques de Paris et de Bruxelles, novembre 2016 (www.hrw.org)
2. Observatoire international des prisons – section belge, Notice 2016, février 2017, 126 et sv. (<http://oipbelgique.be/fr/>)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique :

à la base d'un droit d'exception devenu la règle, des instructions confidentielles et irrégulières

- une très singulière confidentialité: si ces instructions ne sont jamais invoquées dans les décisions prises (MSPI et RSPI), leur portée explique le caractère stéréotypée de la motivation du recours systématique à l'isolement
- irrégulières car organisant un isolement dans des conditions manifestement contraires aux conditions strictes détaillées par la Loi de principes du 12 janvier 2005 (voir aussi la référence au « trajet de détention » repris aux instructions du 22 juin 2016

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique :

en toile de fond : la promotion d'une dangereuse délation au prétexte d'une « vigilance maximale » (v. les Instructions du 23 janvier 2015) et au sujet de laquelle n'existe aucun contrôle

en marge :

- le recours aux fouilles à nu : v. note de O. Nederlandt et N. Cohen sous Conseil d'Etat, 13 avril 2016, *Rev. dr. pén.*, 2016, p. 1104 et sv.
- la classification de niveau 3 : transferts accompagnés de techniques s'apparentent à un traitement inhumain et dégradant selon le CPT (rapports de visite de 2009 - pp. 24-25 – et de 2013 – p. 23); impunité sur le plan pénal ? (arrêt CMA Liège, 22 décembre 2016, *inédit*)

la pratique poursuivie en Belgique

mesures de sécurité particulières (MSPI) /régime de sécurité particulier individuel (RSPI)

- évaluation critique :

D-Rad:Ex : le retour à l'ancien régime d'avant la loi de Principes du 12 janvier 2005

- *Organisation du régime par mesure d'ordre que le Conseil d'Etat refuse d'examiner*
- *Pas d'audition du détenu pour le confronter aux éléments retenus contre lui,*
- *Le dossier n'est même pas communiqué à l'avocat pour une possible contestation écrite*
- *Pas de contrôle médical des conséquences de cette nouvelle forme d'isolement par un médecin psychiatre*

En résumé: Absence de contrôle et de recours effectif

références utiles

- S. Shalev, « Manuel de référence: L'ISOLEMENT CELLULAIRE », 2008
- Instructions concernant l'extrémisme - 23 janvier 2015
- HRW, « Sources d'inquiétude – Les réponses antiterroristes de la Belgique aux attaques de Paris et de Bruxelles », novembre 2016

- Conseil d'Etat, arrêt *Trabelsi*, n°178.806 du 22 janvier 2008
- Conseil d'Etat, l'arrêt *Lasir*, n°196.762 du 8 octobre 2009
- Civ. Liège, 9 novembre 1987 (*JT*, 1987, p. 720)
- Liège, CMA, 22 décembre 2016, *inédit*