

AVIS DU CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE

Avis 2015-03 du 25 septembre 2015 :

Le centre de détention de Tongres est-il adapté aux jeunes ?

En 2008, le ministre de la Justice de l'époque, Jo Vandeurzen, a décidé de remettre en service la vieille prison de Tongres, la première prison cellulaire de Belgique datant de 1844, afin de pallier le manque de possibilités d'accueil pour les jeunes délinquants. D'une part, il n'y avait pas suffisamment de places dans le centre fermé pour mineurs d'Everberg et, d'autre part, il fallait disposer d'un centre fédéral distinct pour que les jeunes dessaisis n'aient plus à être pris en charge dans une prison ordinaire. Après la réalisation des travaux de rénovation nécessaires, le Centre fédéral fermé (CFF) pour jeunes est devenu opérationnel en 2009 (A.R. du 12 novembre 2009 portant création d'un centre fédéral fermé pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction).

Le CFF de Tongres était initialement destiné à deux catégories de jeunes. D'une part, les jeunes *dessaisis*, c'est-à-dire les jeunes qui étaient âgés de 16 ans ou plus au moment des faits et qui sont jugés selon le droit pénal commun parce que le juge de la jeunesse estime que les mesures de protection de la jeunesse ne suffisent plus (art. 606 du Code d'instruction criminelle et art. 57bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse). D'autre part, les *jeunes Everberg* ou *jeunes relevant de la compétence du ministre du Bien-être*, c'est-à-dire les jeunes (âgés de 16 ans ou plus) qui ont commis des faits graves et qui font l'objet d'un placement provisoire par le juge de la jeunesse (conformément à la loi Everberg du 1^{er} mars 2002). S'il n'y a pas assez de places dans l'établissement fermé d'Everberg, ils peuvent être provisoirement admis à Tongres. La capacité tampon pour les jeunes Everberg ne peut être utilisée que si les cellules ne sont pas occupées par les jeunes dessaisis. Une stricte séparation doit en outre être maintenue entre les deux groupes.

En 2013, la prison de Tongres a été rouverte aux majeurs, plus particulièrement aux "*primo-délinquants*", à savoir de jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans condamnés pour la première fois.

La capacité maximale était de 25 places pour les primo-délinquants et de 20 places pour les jeunes, dont 4 places pour les jeunes Everberg (A.R. du 8 janvier 2013 modifiant l'A.R. du 12 novembre 2009).

Les centres fédéraux fermés (Tongres pour les néerlandophones, ainsi que Saint-Hubert pour les francophones et Everberg) étaient en fait des prisons *hybrides* pour jeunes, où la

sécurité relevait de la responsabilité de l'État fédéral, tandis que l'encadrement pédagogique était assuré par les Communautés. Les jeunes dessaisis étaient soumis aux règles pénitentiaires (fédérales) (à savoir la loi de principes du 12 janvier 2005) et les jeunes Everberg étaient soumis à celles du système du droit de la jeunesse des Communautés (à savoir, en ce qui concerne la Communauté flamande, le décret du 7 mai 2004 relatif au statut du mineur dans l'aide intégrale à la jeunesse).

La sixième réforme de l'État

Du fait de la sixième réforme de l'État, les compétences liées au droit sanctionnel de la jeunesse, y compris pour les jeunes dessaisis (jusqu'à 23 ans), et à la gestion des centres de détention fédéraux fermés ont été transférées aux Communautés le 1^{er} janvier 2015. Everberg est devenu une institution communautaire, qui fonctionne selon les principes et modalités en vigueur dans les autres institutions communautaires. Tongres est devenu le Centre de détention flamand De Wijngaard, un centre de détention *sui generis* qui relève de la compétence de la Communauté flamande et qui accueille trois types de populations.

Bien qu'il soit devenu un centre de détention *flamand*, une partie du centre (plus précisément le premier étage) continue d'être utilisée par le *fédéral*. Le groupe des primo-délinquants a certes disparu, mais il a été remplacé par un nouveau groupe cible : celui des condamnés à de courtes peines qui séjournent *illégalement* dans le pays. Ils ne devraient rester que très temporairement à Tongres dans l'attente de leur rapatriement. Leur détention relève de la compétence de l'État fédéral : le personnel de surveillance est fédéral et dépend de la direction de la prison de Hasselt.

L'accompagnement des jeunes *dessaisis* est assuré par une équipe flamande composée d'un directeur, d'un psychologue, d'un assistant social, de trois enseignants et de 23 assistants de surveillance. La loi (fédérale) relative au *statut juridique externe* des personnes condamnées (loi du 17 mai 2006) s'applique aux jeunes qui y séjournent. Cela signifie notamment que le tribunal de l'application des peines est compétent pour ces jeunes, que le rôle du psychologue et de l'assistant social se double d'une mission d'expertise (qui relègue la fonction d'aide au second plan) et que le rôle du directeur flamand a été étendu à une mission d'avis au tribunal de l'application des peines. Bien que la loi (fédérale) concernant le *statut juridique interne* des détenus (loi de principes du 12 janvier 2005) n'ait en principe pas été conçue pour les mineurs, elle s'applique également en attendant que la Flandre se dote d'une réglementation propre qui devra transposer et concrétiser les garanties légales de la loi de principes en des termes adaptés aux mineurs. Tout ceci est expressément mentionné dans un accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande.

Manque d'infrastructure

Les trois types de populations qui séjournent à Tongres sont soumis à trois régimes distincts. Le planning de la journée et les activités sont organisés de manière à assurer une stricte séparation entre les mineurs et les majeurs. C'est déjà un exploit en soi vu le cadre déplorable et l'infrastructure du bâtiment. Toutefois, en ce qui concerne l'accueil des jeunes en régime fermé, des exigences spécifiques fondées sur des normes internationales en matière de droits des mineurs sont applicables. En effet, les jeunes dessaisis ont précisément été sortis des prisons ordinaires pour empêcher qu'ils n'entrent en contact avec de grands criminels adultes et pour qu'ils puissent bénéficier d'un traitement différent de celui des adultes. Les jeunes Everberg également devraient au moins pouvoir compter à Tongres sur un encadrement similaire à celui d'Everberg.

Selon les normes internationales, les conditions de détention matérielles dans les centres de détention pour jeunes doivent être conformes aux objectifs (éducatifs) spécifiques de la détention des jeunes (voir entre autres les *Règles européennes pour les délinquants mineurs* adoptées par le Conseil de l'Europe en 2008 et les *Normes du CPT relatives aux mineurs privés de liberté* adoptées en 1998 et révisées en 2014). Cela implique par exemple l'existence de programmes d'enseignement et de formation professionnelle adaptés. Cela signifie également qu'il faut, d'une part, garantir suffisamment d'intimité et, d'autre part, proposer suffisamment d'installations pour les contacts avec les pairs ainsi que pour les activités sportives et de détente. Il est donc indispensable que l'infrastructure s'y prête. Et c'est là que le bât blesse.

La prison de Tongres est une prison cellulaire classique qui date de 1844 et qui compte 34 cellules individuelles. En 2005, elle a été fermée aux détenus adultes car elle était obsolète et ne satisfaisait plus aux exigences actuelles en matière de détention. De façon inexplicable (après quelques travaux de rénovation, certes), ce bâtiment a soudainement été déclaré apte à accueillir des jeunes, alors qu'il ne compte guère de locaux pour des activités collectives. Depuis que des mineurs y sont détenus, la question d'un régime communautaire se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il n'y a pas de local pour le groupe de vie, pas de réfectoire commun, pas suffisamment de grands ateliers, pas de salle de sport couverte, etc. Bien que la direction et le personnel déploient des efforts et fassent preuve de bonne volonté et que les possibilités limitées soient utilisées de façon créative, le manque d'infrastructure continue à saper les bonnes intentions.

Dès la mise en service de la prison pour mineurs de Tongres, le *Commissaire aux droits de l'enfant* a pointé cette situation du doigt. L'infrastructure ne satisfait pas aux exigences minimales applicables à l'accueil des jeunes en régime fermé, de sorte que les droits des jeunes y sont structurellement bafoués ; la prison pour jeunes de Tongres aurait dû rester un musée (*Rapport annuel du Commissariat aux droits de l'enfant 2009-2010*, p. 76, *Rapport annuel 2010-2011*, p. 116, *Rapport annuel 2011-2012*, p. 101). Fin 2014, le Commissaire aux droits de l'enfant a formulé l'espoir que le transfert vers la Communauté flamande aboutisse à la fermeture définitive de la prison pour jeunes de Tongres (*Rapport annuel 2013-2014*, p. 84).

Manque de contrôle

Le régime de la loi de principes étant applicable à la détention des jeunes dessaisis, ceux-ci sont également soumis aux règles concernant la surveillance indépendante externe. En ce qui concerne les autres jeunes, qui relèvent du système du droit de la jeunesse, il n'existe pas de cadre de surveillance analogue [hormis les inspections organisées en interne, telles que la *Zorginspectie* (inspection des soins) et l'*Onderwijsinspectie* (inspection de l'enseignement)].

Or, un contrôle indépendant et externe des jeunes est obligatoire en vertu des normes internationales. Il est au moins aussi essentiel que la surveillance de la détention des adultes pour contrôler et renforcer la légitimité et la qualité de la détention. Dès 2010, le Commissaire aux droits de l'enfant plaidait pour la création de commissions de surveillance dans les institutions pour jeunes, sur le modèle des commissions de surveillance pour les adultes (*Rapport annuel 2009-2010*, p. 75).

Tongres devait donc se voir affecter une commission de surveillance. Fin 2012, cela a été formellement entériné par arrêté ministériel (A.M. du 5 novembre 2012 relatif aux commissions de surveillance de Saint-Hubert et de Tongres). En vertu de cet arrêté, la Commission de surveillance est compétente non seulement pour les jeunes dessaisis mais également pour les jeunes Everberg. À l'origine, le président de la Commission de surveillance de Hasselt visitait à intervalles réguliers la prison de Tongres et faisait rapport à

la Commission de surveillance de Hasselt. Grâce à la persévérance du président, la nouvelle Commission de surveillance (distincte) de Tongres a pu commencer ses activités en février 2014. Par ailleurs, le Commissaire aux droits de l'enfant a expressément reçu en 2013 le mandat de rendre visite aux mineurs détenus à Tongres (A.R. du 8 janvier 2013 modifiant l'arrêté royal du 12 novembre 2009).

Toutefois, la création d'une Commission de surveillance n'a pas résolu tous les problèmes. Début 2013, le *Commissaire aux droits de l'enfant* a été invité à donner un avis sur la portée et la teneur exactes de la surveillance sur les centres fermés pour jeunes (*Avis du 24 janvier 2013 au CCSP*). Le Commissaire aux droits de l'enfant a de nouveau évoqué les exigences spécifiques auxquelles cette surveillance doit satisfaire dans le cas des mineurs. La Commission de surveillance doit tenir compte du fait que le groupe cible est mineur et doit dès lors consacrer plus d'attention à des aspects spécifiques aux enfants et aux garanties supplémentaires applicables aux mineurs (l'obligation scolaire, par exemple). L'approche et la méthode utilisées par la Commission pour exercer sa mission de surveillance doivent également être aussi proches que possible de l'univers des jeunes. Ces exigences doivent également se refléter dans la composition de la Commission : ainsi, l'avocat doit de préférence être un avocat spécialisé en droit de la jeunesse et le magistrat de préférence un juge de la jeunesse. Étant donné que la Commission doit également exercer une surveillance sur la détention des jeunes Everberg, elle doit assimiler les garanties propres au droit de la jeunesse pour pouvoir les confronter à la pratique. Pour ce faire, elle devra bénéficier d'un soutien suffisant. Enfin, le Commissaire aux droits de l'enfant estime qu'il est capital que les conclusions de la Commission de surveillance soient échangées avec d'autres mécanismes de surveillance, tels que l'inspection des soins et l'inspection de l'enseignement, afin de se faire une idée globale de la vie au centre.

Conclusion

Il est clair que l'utilisation de la prison de Tongres pour exécuter différentes formes de détention de jeunes a donné lieu à une série de situations bizarres et c'est d'autant plus le cas depuis que la compétence liée au centre de détention a été transférée à la Communauté flamande.

Les jeunes *dessaisis* peuvent être enfermés jusqu'à l'âge de 23 ans dans un centre qui relève de la compétence de la Flandre, mais où l'exécution des peines fédérale reste d'application.

Ce même centre accueille également des *jeunes Everberg* qui sont soumis à la réglementation flamande et des détenus adultes en situation *illégal*e pour lesquels le fédéral reste compétent.

Le contrôle de ce centre de détention flamand est exercé par une Commission de surveillance qui relève de la compétence de l'État fédéral et qui veille en principe au respect des règles fédérales.

Cela soulève des questions fondamentales. Est-il légalement possible que la législation fédérale soit applicable à un centre de détention qui relève de la compétence de la Flandre ? Une instance fédérale telle que la Commission de surveillance peut-elle exercer un contrôle sur un centre de détention flamand et quelles sont les normes qui servent alors de cadre de référence ?

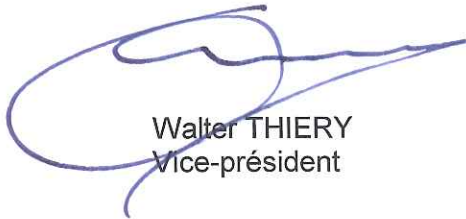
Indépendamment de la question de la légalité (constitutionnelle) de cette situation, nous nous demandons également si elle est souhaitable. Des jeunes qui sont privés de liberté méritent que soit mise en œuvre une approche adaptée aux mineurs, qui tienne compte de leurs besoins et nécessités spécifiques et qui soit axée sur l'éducation et la réinsertion. Les mineurs qui relèvent du système du droit de la jeunesse (les jeunes Everberg) ont le droit de bénéficier d'un traitement conforme aux normes du droit de la jeunesse. Ils ne sont

absolument pas à leur place dans une prison pour jeunes. Les jeunes dessaisis qui sont, certes, jugés comme des adultes ont tout autant le droit de bénéficier d'un traitement adapté dans un centre de détention approprié en étant séparés des adultes. Tant que ce traitement ne peut être garanti dans un centre comme celui de Tongres, il n'y sont pas à leur place.

Enfin, même si l'infrastructure de Tongres était adaptée, il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle réglementation de l'autorité flamande reste nécessaire. Pour les jeunes en détention, il faut élaborer – sur le modèle de la loi de principes – un statut juridique spécifique pour les mineurs. Celui-ci pourra alors immédiatement constituer le cadre de référence adapté du contrôle à effectuer par la nouvelle Commission de surveillance qu'il conviendra de créer.



Véronique LAURENT
Présidente



Walter THIERY
Vice-président

oo