



RATIFICATION DE L'OPCAT ET CRÉATION D'UN MÉCANISME NATIONAL DE PRÉVENTION DE LA TORTURE EN BELGIQUE

AVIS DE LA COALITION OPCAT, Octobre 2021



Ratification de l'OPCAT et création d'un Mécanisme national de prévention de la torture en Belgique

Avis de la coalition OPCAT, Octobre 2021

Résumé

La Belgique n'a toujours pas ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture (OPCAT) ni n'a établi de mécanisme national de prévention (MNP), c'est-à-dire d'institution spécialisée dans le contrôle des lieux de privation de liberté et visant à prévenir les cas de torture et de mauvais traitements.

Développé par plusieurs associations et expert·e·s intervenant pour les droits des personnes privées de liberté, le présent document offre une analyse de la situation actuelle et propose des recommandations adaptées au contexte belge, guidées par les standards internationaux.

Les organisations autrices appellent les autorités belges à ratifier au plus vite l'OPCAT et à se doter d'un mécanisme national de prévention effectivement en mesure de prévenir les mauvais traitements en assurant un contrôle externe indépendant et impartial des lieux où des personnes sont privées de liberté.

Les organisations autrices précisent qu'elles ne sont aucunement candidates à faire partie du futur MNP.

La Belgique a signé en 2005 le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture (OPCAT). Elle s'est alors engagée à le ratifier, ce qui n'a toujours pas été fait à ce jour. Tant le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies lors de son dernier Examen Périodique Universel que le Comité contre la torture lors de son dernier examen de la Belgique, ont rappelé l'État belge à l'ordre en raison du non-respect de ses engagements internationaux en la matière. La Belgique n'a en effet toujours pas mis en place de mécanisme national de prévention répondant aux exigences internationales (les Principes de Paris) et à l'OPCAT.

Concrètement, cela signifie qu'aucun organe indépendant ne contrôle tous les lieux de privation de liberté et que les personnes détenues se voient privées d'un regard extérieur sur leurs droits, qui ne sont pas toujours respectés. Relevons que la Belgique est l'un des derniers pays de l'Union Européenne à ne pas être doté d'un tel mécanisme.

Organes et problèmes existants

Les principes internationaux et la mise en œuvre effective d'un contrôle de tous les lieux de privation de liberté ne sont pas aujourd'hui assurés. **Il n'existe aucun mécanisme de prévention de la torture qui réponde aux exigences de l'OPCAT : la Belgique ne l'a toujours pas ratifié et les organes existants pèchent par divers aspects.**

Il existe en Belgique un certain nombre d'institutions chargées de contrôler des lieux de privation de liberté, à l'image du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance (pour les prisons ainsi que les sections et établissements pour personnes internées), de Myria (pour les centres fermés – c'est-à-dire pour la détention administrative), du Comité P (qui contrôle les organes de police) ou encore du Médiateur fédéral (qui reçoit les plaintes individuelles de toute personne, détenue ou pas, dirigées contre les autorités belges). Dans le respect des Principes de Paris, certains organes sont

directement rattachés au Parlement et se trouvent dès lors indépendants du pouvoir exécutif. D'autres organes restent rattachés au pouvoir exécutif, ce qui pose problème¹.

Souvent, lorsqu'il existe un mécanisme de surveillance, celui-ci est parcellaire, non coordonné, voire non effectif et parfois dépendant du bon vouloir des administrations.

Par exemple, les lieux de détention administrative des personnes étrangères ne font pas l'objet de contrôles ou d'inspections systématiques menées par un organe indépendant. Certaines institutions, telles que Myria, disposent d'un droit d'accès réglementaire aux centres fermés et y effectuent des visites, mais de manière ponctuelle. L'étendue de ce droit d'accès n'est en outre pas encadrée par la législation, par exemple en ce qui concerne la liberté de mouvement lors de ces visites, l'accès à l'information et aux dossiers des personnes détenues ou la possibilité d'échanger avec ces dernières (voir en ce sens le rapport parallèle de Myria à l'intention du Comité contre la torture des Nations Unies²). Par ailleurs, ce contrôle ne s'étend pas à tous les lieux de privation de liberté pour personnes étrangères, tels que les ports, les locaux de police, les aéroports, les véhicules de transfert, etc. Il faut également noter que les personnes étrangères détenues administrativement reçoivent chaque semaine la visite des visiteurs·euses d'ONG accréditées mais leur droit de visite est précaire car entièrement subordonné à l'appréciation de l'Administration compétente (l'Office des étrangers).

En outre, beaucoup de lieux ne font l'objet d'aucun contrôle externe indépendant, notamment les unités de traitement intensif des hôpitaux psychiatriques, les cellules des aéroports, les commissariats de police, les cellules de palais de justice, certains lieux où sont détenu·e·s des mineur·e·s (IPPJ).

Une ratification qui se fait attendre

En juillet 2018, un projet de loi portant assentiment à l'OPCAT a été adopté³ à

¹ C'est le cas par exemple de l'AIG et du DGDE.

² Page 6, [2021 - rapport CAT - version FR.pdf \(myria.be\)](#)

³ Projet de loi portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou

l'unanimité, mais, plus de trois ans plus tard, cette loi dûment votée n'a toujours pas été publiée au Moniteur belge. Les législations régionales et communautaires qui permettraient à l'État belge de ratifier l'OPCAT ont pourtant été dûment adoptées et promulguées. À défaut d'agir, les gouvernements fédéraux successifs ont décidé, semble-t-il, de ne pas déposer d'instrument de ratification. Pourtant, le gouvernement avait entamé, il y a de nombreuses années, un processus d'évaluation des mécanismes de contrôle existant en Belgique en vue de mettre en place un MNP. Il semble que cette entreprise reste vaine, en raison, d'une part, de blocages politiques et, d'autre part, de réticences au sein d'institutions ayant aujourd'hui une mission qui pourrait s'apparenter à un contrôle, même mineur ou non effectif.

Tout porte à croire que les autorités belges n'accordent pas d'attention suffisante à la mise en place d'un MNP.

Si l'accord de gouvernement fédéral actuel reste muet sur la question de l'OPCAT, il est par contre prévu que le SPF Affaires Étrangères dépose les normes de ratification une fois qu'il y aura accord sur la forme que prendra le MNP. Et c'est là où le bât blesse. À l'automne 2020, le SPF Justice a entamé une large consultation avec les organismes de contrôle des lieux de privation de liberté et avec d'autres organes potentiellement concernés. Cette réflexion est toujours en cours. Quatre pistes ont été creusées à l'intention du gouvernement⁴ qui semblerait en privilégier deux actuellement : premièrement, que le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et les Commissions de surveillance assument les compétences du MNP et, deuxièmement, que le Médiateur fédéral reçoive les compétences du MNP, de concert avec les Médiateurs régionaux et communautaires.

La coalition OPCAT est d'avis qu'aucune de ces solutions privilégiées n'est satisfaisante. De manière générale, la réflexion menée au sein

des services publics ne répond pas de manière satisfaisante aux prescrits internationaux ni ne prend suffisamment en compte l'expérience d'autres pays, tant en matière de contrôle effectif que d'indépendance et de séparation des missions juridiquement distinctes que sont la médiation, le traitement des plaintes et le contrôle.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire et les Commissions de surveillance

À cet égard, **le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et les Commissions de surveillance** sont des exemples frappants.

En vertu de la loi de principes⁵, les commissions de surveillance ont une triple mission de contrôle, d'avis et de médiation au sein des établissements pénitentiaires. Elles sont en effet chargées de contrôler ces lieux et le respect des droits des détenu·e·s de manière indépendante, d'assurer une médiation entre la direction et les détenu·e·s, de prodiguer des avis et recommandations concernant la prison et de rédiger un rapport annuel. En sus, au sein des commissions de surveillance, il existe des commissions des plaintes, qui sont chargées de traiter les plaintes des personnes détenues (procédure de traitement des plaintes prévue dans les Règles Pénitentiaires Européennes et dans les Règles Nelson Mandela, et recommandée à la Belgique par le CPT⁶). Les trois membres des commissions des plaintes sont donc issus des commissions de surveillance.

Pour sa part, le CCSP doit remplir une mission de contrôle indépendant des prisons, recevoir les appels des décisions des commissions des plaintes ainsi que remettre des avis aux autorités en matière pénitentiaire.

Ces organes dits « de surveillance » des prisons assument ainsi plusieurs missions incompatibles avec les principes d'indépendance et d'impartialité qu'ils doivent

traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York le 18 décembre 2002, *Doc. Parl.*, n°54-3192/001.

⁴ Les quatre pistes sont évoquées par Monsieur le Ministre Vincent Van Quickenborne en commission de la justice le 28 avril 2021, <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/html/55/jc455x.html> paragraphe 05.02 « Si le scénario de l'élargissement des compétences du Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire ou de la désignation collégiale des médiateurs a été privilégié dans le cadre des discussions menant à ces recommandations, toutes

les pistes continuent d'être examinées en vue de préparer le débat politique, y compris celle de confier le rôle de mécanisme national de prévention à l'IFDH ou à un organe ad hoc. »

⁵ Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, 12 janvier 2005.

⁶ Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou CPT est un organe du Conseil de l'Europe.

pourtant respecter. **Se mêlent ainsi les fonctions de médiation, de contrôle et de plaintes.** Bien que la loi prévoit que les membres des commissions des plaintes se chargent uniquement du traitement des plaintes et ne participent pas à la surveillance des prisons, il existe, en pratique, une porosité entre les tâches de contrôle et de traitement des plaintes. Premièrement, la loi elle-même crée une entorse dans la séparation des fonctions, en prévoyant qu'en cas d'indisponibilité d'un·e membre de la commission des plaintes, celui ou celle-ci puisse être suppléé·e par un·e membre de la commission de surveillance. Deuxièmement, le CCSP a formellement autorisé les membres des commissions des plaintes à continuer d'exercer des missions de surveillance (contrairement à ce que prévoit la loi). Troisièmement, au sein de nombreuses commissions de surveillance, les membres des commissions des plaintes reçoivent les rapports mensuels rédigés par les commissaires de surveillance, les ordres du jour et procès-verbaux de réunions, et assistent même aux réunions des commissions de surveillance, durant lesquelles des cas individuels de personnes détenues sont discutés. Les dossiers qui passent par la médiation (formelle ou informelle) des commissions de surveillance sont donc déjà connus des membres des commissions des plaintes. Concrètement, cela signifie qu'un·e membre de commission de surveillance pourrait être amené·e à rencontrer un·e détenu·e pour un problème spécifique puis devoir, pour le même problème, siéger dans la commission des plaintes au cas où la personne détenue y aurait recours.

Par ailleurs, l'indépendance et l'impartialité des membres des organes de contrôle existants n'est pas garantie. À titre d'exemple, pour ce qui concerne le CCSP, peuvent en être membres des fonctionnaires de l'administration, en ce compris de l'administration pénitentiaire. Détaché·e·s de leur service, ils y retournent après leur mission au CCSP. Du côté de la mission de traitement des plaintes, la composition de la commission d'appel au sein du CCSP soulève aussi des questions. En effet, cette commission comporte des membres dont la fonction professionnelle consiste à décider de la mise en détention d'individus. Il existe un réel risque que ceux ou celles-ci soient amené·e·s, dans le cadre d'un appel, à se

prononcer sur le cas d'une personne qu'ils auraient placée en détention.

Enfin, force est de constater que ce cumul de fonctions aboutit à diminuer l'effectivité du contrôle par les organes de surveillance. Le premier rapport annuel du CCSP est illustratif à cet égard : l'analyse structurelle des conditions de détention y est limitée, et le CCSP y souligne combien la mise en place du droit de plainte lui prend énormément d'énergie – énergie non consacrée, par conséquent, à sa mission de contrôle.

Pour que ces trois missions soient valorisées et pleinement effectives, une vision du droit juste et transparente prévoirait qu'elles soient attribuées à trois organes distincts :

- au futur MNP, la fonction de contrôle,
- à un deuxième organe (les commissions de surveillance, par exemple), la fonction de médiation et
- à un troisième organe faisant partie du pouvoir judiciaire (par exemple, à une chambre de traitement des plaintes créée au sein des tribunaux de l'application des peines), la fonction de traitement des plaintes.

Les Médiateur·trice·s

Les **Médiateur·trice·s fédéraux·les et leurs homologues au sein des entités fédérées**, pour leur part, ne sont pas non plus en position d'exercer un contrôle effectif des lieux de privation de liberté : leur mandat ne leur permet pas d'avoir aujourd'hui accès à tous ces lieux et, étant donné que ces services traitent des plaintes, il y aurait là encore un mélange des genres qui ne permet pas d'assurer une réelle séparation des mandats. En outre, malgré une compétence déjà existante sur certains lieux de privation de liberté, les médiateur·trice·s fédéraux·les n'ont jamais entrepris de réel contrôle sur ces lieux, au sens des prescrits internationaux.

Dans le paysage institutionnel complexe de la Belgique actuelle, le projet de confier le MNP, de manière collégiale, aux médiateur·trice·s des différents niveaux de pouvoir rendrait le MNP illisible pour ceux qui sont censés pouvoir en bénéficier au premier chef, c'est-à-dire les personnes privées de liberté. Ce scénario susciterait, en outre, de probables différentiels dans le financement du MNP,

puisque chaque médiateur·trice reçoit ses fonds et rend compte de son action devant une assemblée parlementaire distincte. Par ailleurs, aucun médiateur·trice pour la Région de Bruxelles-Capitale n'a encore été installé.

Un autre désavantage majeur du scénario qui verrait le MNP confié aux Médiateur·trice·s consisterait à entretenir la confusion dénoncée précédemment pour le CCSP, à savoir la confusion entre la prévention et la médiation, cette dernière étant pourtant l'essence même de la mission des médiateur·trice·s qui, à juste titre, ne pourraient s'y soustraire.

Enfin, la solution de l'éclatement d'un MNP au sein de plusieurs services distincts, réunis de manière purement nominale ou épisodique, ne serait pas propice à générer une culture unique de la prévention de la torture et des peines et traitements cruels, inhumains et dégradants. Or, il s'agit là d'un fruit essentiel qu'on peut espérer par la ratification de l'OPCAT.

De ces constats, il faut conclure qu'il est impératif que soit mis en place un MNP permettant à l'État belge de ratifier l'OPCAT et d'assurer un contrôle externe indépendant et impartial de l'ensemble des lieux de privation de liberté. Pour ce faire, les principes suivants devraient être respectés.

Création d'un MNP effectif et respectueux des principes internationaux – recommandations aux autorités belges

La mise en place d'un mécanisme national de prévention nécessite le respect d'un certain nombre de principes, notamment ceux que nous exposons ci-dessous.

- **Mission de contrôle : une mission spécifique**

Le contrôle des lieux de privation de liberté est une action spécifique qui ne doit pas être confondue avec la médiation ou avec l'exercice du droit de plainte. Personne ne

s'improvise contrôleur des lieux de privation de liberté ; c'est une évidence pour tout observateur informé des MNP d'autres pays.

Afin d'insuffler une nouvelle dynamique au sein des lieux privatifs de liberté, un important travail de prévention et de formation est requis ; en effet, font défaut les offres de formation du personnel « chargé de l'application des lois, du personnel médical, des agents de la fonction publique et des autres personnes qui peuvent intervenir dans la garde, l'interrogatoire ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit », au sens de l'article 10 de la Convention contre la torture. Même préalablement à la mise en œuvre d'un MNP, il est capital que les autorités belges accordent davantage d'importance à la prévention et à la formation, notions si fondamentales dans la convention contre la torture.

- **Efficacité technique du contrôle : besoin de coordination et organe unique**

Réunir expertises et compétences spécialisées au sein d'un organe unique aurait le mérite d'éviter la dispersion des compétences et des énergies et le manque de disponibilité des spécialistes et experts requis, mais aussi de permettre une réelle coordination des différents acteurs sur le terrain. Un organe unique de prévention indépendant, disposant de moyens financiers et humains adéquats et ayant un réel rôle de coordination garantit une cohérence dans le contrôle sur tous les lieux de privation de liberté. C'est également le préalable à une culture unique de la prévention à l'échelle de toute la Belgique. Un MNP assumé par un organe unique permet en outre de gérer adéquatement les situations dans lesquelles se chevauchent plusieurs domaines aujourd'hui considérés séparément. Enfin, une analyse approfondie des MNP existant à l'étranger montre que des mécanismes uniques de contrôle sont plus efficaces qu'une multiplicité d'acteurs. En outre, un organe unique permet de diminuer le risque de laisser des lieux sans contrôle.

- **Moyens : composition, indépendance**

Une institution unique et spécialisée garantirait aussi que la mission de contrôle

des lieux de privation de liberté dispose d'un budget propre. On peut noter que la mise en place d'une seule et même structure pour l'ensemble des lieux privés de liberté permettrait une économie d'échelle et serait moins onéreuse que plusieurs instances géographiques ou thématiques⁷.

L'organe de contrôle et ses membres doivent être *de jure* et *de facto* indépendant·e·s du pouvoir politique, des pouvoirs exécutifs et des services administratifs qui en dépendent. De ce fait, les membres ne doivent pas occuper de position susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts (mandats électifs, activités professionnelles incompatibles avec leur qualité de membre, etc.). Ils exerceraient leur fonction à titre personnel, dans le but de permettre une réelle indépendance. L'indépendance du mécanisme vis-à-vis des ONG doit également être garantie.

Par sa composition, le MNP doit représenter la diversité de milieux, de publics, de compétences et de connaissances professionnelles voulues pour lui permettre de s'acquitter correctement de son mandat. Ainsi, des magistrat·e·s, juristes, professionnel·le·s de la santé (y compris la santé mentale), criminologues, expert·e·s en détention administrative des étrangers, assistant·e·s sociaux·iale·s, personnes ayant fait l'objet de mesures de privations de liberté, spécialistes de l'enfance (éducateur·trice·s, pédagogues), personnels ayant travaillé dans

des lieux de privation de liberté et des personnes ayant œuvré au sein de la société civile devraient être membres du MNP. Les principes de non-discrimination, notamment les parités de genre et linguistique, doivent y être respectés. Pour assurer un réel contrôle, une professionnalisation des membres doit être assurée : ce contrôle ne doit pas reposer sur des bénévoles. En outre, un plan de formation initiale et continue des membres du MNP est nécessaire, notamment une formation aux besoins et droits spécifiques des enfants et autres populations rencontrant des vulnérabilités particulières.

Le système mis en place au niveau européen (Comité européen pour la Prévention de la Torture) pourrait inspirer le mécanisme national belge : un seul et unique organe comprenant un secrétariat permanent, des experts rémunérés membres du mécanisme, des experts (indemnisés) associés.

Nous appelons toutes les autorités belges à se saisir activement de la question et à en faire une priorité de premier ordre. La loi votée en juillet 2018 doit aujourd'hui être mise en œuvre et permettre le dépôt des instruments de ratification de l'OPCAT. Un MNP pleinement efficace et en adéquation avec les standards internationaux doit être mis en place sans plus de délai.

⁷ Il faut noter que la superficie de la Belgique et les moyens de communication dont elle dispose permettent de concevoir une

couverture géographique de l'ensemble du pays par une institution unique.

La coalition OPCAT

Composée de l'ACAT, la Ligue des Droits Humains, Défense des Enfants International (DEI) – Belgique, I.Care, la section belge de l'Observatoire International des Prisons, le Centre d'Action Laïque et Move, la coalition OPCAT est une plateforme informelle d'associations de défense des droits fondamentaux. La coalition appelle les autorités belges à ratifier l'OPCAT dans les plus brefs délais et à mettre en place un mécanisme national efficace de prévention des mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté.

Personnes de contact : Manuel Lambert (mlambert@liguedh.be), Christophe D'Aloisio (christophe@acat.be), Eva Gangneux (Eva.Gangneux@defensedesenfants.be), Noémi Desguin (N.Desguin@movecoalition.be)

Pour un bref résumé concernant la ratification de l'OPCAT et l'établissement d'un mécanisme national de prévention en Belgique, regardez la vidéo du CAL en scannant ce QR Code

