

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

Février 2021

La Belgique a signé en 2005 le Protocole facultatif de 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. Lors de son dernier Examen Périodique Universel par le Conseil des droits de l'Homme des Nations-Unies, l'État belge a été rappelé 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 (MNP), 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 dotée d'un tel mécanisme.

Organes et problèmes existants

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

et les sections et établissements de défense sociale), de Myria (pour les centres fermés – c'est-à-dire 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 la Belgique). 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 n'est pas sans poser des problèmes.

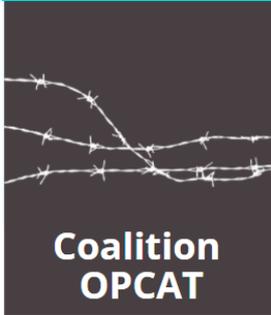
En outre, les principes internationaux et la mise en œuvre effective d'un contrôle de tous les lieux de privation de liberté ne sont pas aujourd'hui assurés. **Il n'existe en effet aucun mécanisme de prévention de la torture : la Belgique n'a toujours pas ratifié l'OPCAT et les organes existants pèchent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

En juillet 2018, un projet de loi portant assentiment à l'OPCAT a été adopté¹, mais, près de trois ans plus tard, cette loi dûment votée n'a toujours pas été publiée au Moniteur belge. 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 une attention suffisante la mise en place d'un MNP. La réflexion menée au sein des services publics devrait beaucoup plus intégrer les prescrits internationaux, tant en matière de contrôle effectif que d'indépendance.

¹ Projet de loi portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

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



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 les exemples les plus frappants.

En vertu de la loi de principes², 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 détenus 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 concernant la prison. 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 CPT³). 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 qu'assurer une mission consultative en matière pénitentiaire.

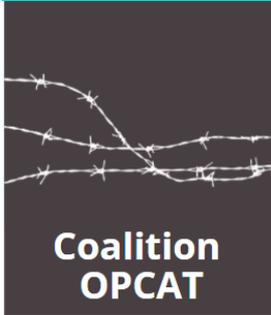
Les organes dits « de surveillance » des prisons assument plusieurs missions incompatibles avec les principes d'indépendance et d'impartialité qu'ils doivent pourtant respecter. Se mêlent ainsi les fonctions de médiation, de contrôle et de plaintes. Bien que la loi prévoit que les membres des commissions des plaintes sont uniquement chargés du traitement des plaintes et ne participent pas à la surveillance

des prisons, en pratique, il existe 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 membre de la commission des plaintes, celui-ci peut être suppléé par un membre d'une commission de surveillance. Deuxièmement, le CCSP a formellement autorisé les membres des commissions des plaintes à continuer à exercer des missions de surveillance (contrairement à ce que prévoit la loi). Troisièmement, au sein de nombreuses commissions de surveillance, force est de constater que les membres des commissions des plaintes reçoivent les rapports mensuels rédigés par les commissaires de surveillance du mois, reçoivent les agendas et PV des réunions mensuelles, 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 membre d'une commission de surveillance pourrait être amené à rencontrer un détenu pour un problème spécifique puis devoir, pour le même problème, siéger dans la commission des plaintes en cas où le détenu 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 certains fonctionnaires détachés de l'administration, en ce compris de l'administration pénitentiaire. 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, deux membres de cette commission sont juges d'instruction et il existe un réel risque que ceux-ci soient amenés, dans le cadre d'un appel, à se

² Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus, 12 janvier 2005.

³ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, organe du Conseil de l'Europe.



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 effectué 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 faible, 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.

À notre sens, pour que ces trois missions soient valorisées et pleinement effectives, il conviendrait qu'elles soient attribuées à trois organes distincts : la fonction de contrôle au futur MNP, la fonction de médiation à un organe idoine, et la fonction de traitement des plaintes à un organe faisant partie du pouvoir judiciaire (on pense par exemple à une chambre de traitement des plaintes créée au sein des tribunaux de l'application des peines).

Les Médiateurs

Les **Médiateurs fédéraux et leurs homologues au sein des entités fédérées**, pour leur part, ne sont pas non plus en possibilité 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, recevant des plaintes, il y aurait là encore un mélange des genres qui ne permet pas d'assurer une réelle séparation des mandats. Il sied en outre de relever que, malgré une compétence déjà existante sur certains lieux de privation de liberté, les médiateurs fédéraux n'ont jamais entrepris un 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 médiateurs 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

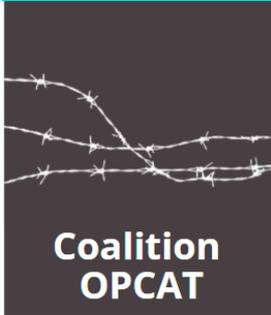
personnes privées de liberté. Ce scénario susciterait, en outre, de probables différentiels dans le financement du MNP, puisque chaque médiateur reçoit ses fonds et rend compte de son action devant une assemblée parlementaire distincte.

Un autre désavantage majeur de ce scénario qu'on pourrait qualifier de MNP-Ombudsmans consisterait à entretenir la confusion dénoncée plus haut pour le CCSP, à savoir la confusion entre la prévention et la médiation, cette dernière étant pourtant l'essence même de la mission des médiateurs.

Enfin, la solution de l'éclatement d'un **MNP au sein de plusieurs services distincts**, réunis uniquement de manière nominale, ne serait pas propice à générer une culture unique de la prévention contre la torture et contre les 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.

D'autre part, **aujourd'hui, beaucoup des lieux**, dont certains lieux où des mineurs sont privés de liberté **ne font l'objet d'aucun contrôle externe indépendant**. Lorsqu'il existe un mécanisme, le contrôle est souvent parcellaire, non spécialisé et non coordonné. Parmi ces lieux, nous pouvons citer : les unités de traitement intensif des hôpitaux psychiatriques, où sont placés, notamment, des mineurs ; les centres pour étrangers et les maisons de retour ou encore les locaux de police. De même, les maisons de repos ne sont couvertes par aucun organe. La crise Covid a pourtant rappelé et exacerbé d'une part le fait que des personnes y sont privées de liberté, d'autre part qu'elles y subissent des traitements contraires à la Convention contre la torture.

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.

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 plus d'importance à la prévention et à la formation, notions si fondamentales dans la CAT.

➤ **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 société belge. 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 sans coordination. En outre, un organe unique permet de diminuer le risque de laisser des lieux sans contrôle.

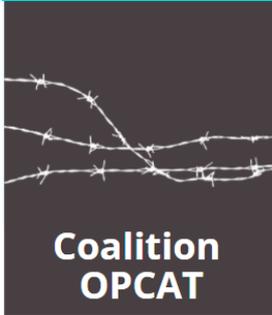
➤ **Moyens : composition, indépendance**

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 privatifs de liberté permettrait une économie d'échelle et serait moins onéreuse que plusieurs instances géographiques ou thématiques⁴.

L'organe de contrôle et ses membres doivent être *de jure* et *de facto* indépendants du pouvoir politique, des pouvoirs exécutifs et des services administratifs qui en dépendent. De ce fait, les membres ne doivent pas occuper une position susceptible de donner lieu à des conflits 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. Le MNP doit représenter, par sa composition, la

⁴ 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.



diversité de milieux, de publics, de compétences et de connaissances professionnelles voulues pour lui permettre de s'acquitter correctement de son mandat. Ainsi, des magistrats, juristes, professionnel·le·s de la santé (en ce compris santé mentale), criminologues, assistants sociaux, spécialistes de l'enfance (éducateurs, pédagogues) et des personnes ayant œuvré au sein de la société civile devraient être membres du MNP. Les principes de non-discrimination, notamment les parités homme-femme et linguistique, doivent y être respectés. Pour assurer un réel contrôle, une professionnalisation des membres doit être assurée – c'est-à-dire que ce contrôle ne doit pas reposer sur des bénévoles. En outre, ils doivent être dûment et régulièrement formés, notamment 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 : un secrétariat permanent, des experts rémunérés membres du mécanisme, des experts (indemnisés) associés. Des détachements de personnels issus des organes de contrôle préexistants pourraient être envisagés afin de regrouper les expériences, expertises et spécialisations requises au sein d'un seul et unique organe.

Nous appelons toutes les autorités belges à se saisir activement de la question et à en faire une priorité absolue. 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 mise en place

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 et le Centre d'Action Laïque, la coalition OPCAT est une plateforme informelle d'associations de défense des droits fondamentaux qui promeut la ratification de l'OPCAT et la mise en place d'un mécanisme national de prévention adéquat. In fine la plateforme vise la protection des droits des personnes privées de liberté.

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

