



Coalition OPCAT

Ratification de l'OPCAT et création d'un MNP en Belgique

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 de la Torture (MNP), répondant aux exigences spécifiées par les Nations Unies (les Principes de Paris) et à l'OPCAT.

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 (qui contrôle les prisons) et des Commissions de surveillance (qui sont rattachées à une prison et font de la médiation et du contrôle), du Délégué général aux droits de l'enfant et du Kinderrechtencommissariaat (pour les lieux de détention des mineur·e·s) ou encore du Médiateur fédéral (qui reçoit des plaintes individuelles de toute personne, détenue ou pas). 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 ne sont pour leur part pas rattachés au Parlement mais au pouvoir exécutif. De ce fait, 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 et des traitements inhumains et dégradants : 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, presque deux ans après, il n'a toujours pas été publié 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.

Tout porte à croire que les autorités belges atermoient la mise en place d'une institution de contrôle de lieux de privation de liberté de manière délibérée. En outre, la réflexion menée au sein des services publics semble faire fi des prescrits internationaux, tant en matière de contrôle effectif que de mélange de genre et d'indépendance effective.

Illustration de la problématique au travers du cas du CCSP

Les exemples les plus frappants à cet égard sont le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et les Commissions de surveillance. En vertu de la loi de principes², les Commissions de surveillance ont une quadruple mission, directement en lien avec la prison : contrôler les prisons de manière indépendante, assurer une médiation entre la direction et les détenu·e·s, recevoir et traiter les plaintes formelles de ces derniers contre toute décision prise à leur encontre par la direction et prodiguer des conseils en matière de prison et de droits des détenu·e·s. Pour sa part, le CCSP doit remplir une mission de contrôle indépendant des prisons, recevoir les appels des décisions des Commissions des plaintes³ ainsi qu'assurer une mission consultative en la matière.

Or, même si les autorités assurent que ce ne seront pas les mêmes personnes qui rempliront les deux mandats (une commission des plaintes étant créée au sein de chaque Commission de surveillance),

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.

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

³ Prévus dans les Règles Pénitentiaires Européennes et dans les Règles Nelson Mandela, et recommandés à la Belgique par le CPT.

la pratique passée desdits organes et leur composition ne laisse pas de doute sur le fait que des dossiers traités par la médiation risquent de devenir des plaintes traitées par la même commission (voire par les mêmes personnes, puisqu'en cas d'empêchement des membres de la commission des plaintes, ils seront remplacés par les membres de la Commission de surveillance eux-mêmes). À ce propos, dans un arrêt du 8 novembre 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré que les commissions des plaintes et la commission d'appel peuvent être qualifiées de juridictions et doivent satisfaire aux principes de l'indépendance et de l'impartialité des juges. Elle a pourtant considéré que « le simple fait qu'une institution ait à la fois une fonction consultative et une fonction juridictionnelle ou que la fonction juridictionnelle soit organisée ou non via un organe distinct ou une composition sélective, au sein d'une instance qui exerce d'autres fonctions, ne suffit pas à constater une violation des exigences d'indépendance et d'impartialité. Il convient, dans ce cas, d'examiner comment l'indépendance des membres est garantie »⁴. Malheureusement, cette indépendance juridictionnelle des membres des Commissions des plaintes n'est pas garantie.

Plus largement, l'indépendance institutionnelle des membres permanents des organes de contrôle existants n'est pas garantie non plus. À titre d'exemple, pour ce qui concerne le CCSP, peuvent en être membres certains fonctionnaires de l'administration, en ce compris de l'administration pénitentiaire.

Pour ce qui concerne les membres non permanents du CCSP et les membres des Commissions de surveillance, toutes bénévoles, il existe des incompatibilités qui pourraient mettre à mal l'apparence d'impartialité (telle que définie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative à l'article 6 de la Convention européenne⁵). C'est ainsi que, parmi les membres des organes de surveillance, on trouve des juges d'instruction ou des agents de la fonction publique. À ce propos, la Loi de principes n'énonce que certaines incompatibilités⁶, qui devraient être davantage précisées.

Mais ces critiques peuvent également concerner d'autres mécanismes de contrôle des lieux de privation de liberté. Ainsi, beaucoup des lieux où des mineurs peuvent être 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 des mineurs sont régulièrement placés, les centres pour étrangers et les maisons de retour, les locaux de police. Les mécanismes existants ne prennent pas toujours pleinement en compte les mineurs pouvant être privés de liberté dans des lieux relevant de leur compétence, ne sont pas tous indépendants et ne sont pas tous bien adaptés aux enjeux spécifiques de la privation de liberté de mineurs.

De ces constats, il résulte que l'État belge doit mettre en place un MNP permettant à l'État de ratifier l'OPCAT et de garantir un contrôle externe indépendant de l'ensemble des lieux de privation de liberté. Pour ce faire, les principes suivants devraient nécessairement être respectés.

Création d'un MNP effectif et respectueux des principes internationaux

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. À ce sujet, les signataires reconnaissent l'importance de la mise en place d'un droit de plainte effectif pour les personnes privées de liberté ainsi que l'importance du travail de médiation et de surveillance exercés aujourd'hui, en prison, par les Commissions de surveillance des prisons. Toutefois, il nous semble impératif de scinder les différentes missions en les confiant à différents organes.

En outre, afin d'insuffler une nouvelle dynamique au sein des lieux privés 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

⁴ C. Const., arrêt n°150/2018, 8 novembre 2018, B.14.2.

⁵ CEDH, grande chambre, 6 mai 2003, *Kleyn e.a. c. Pays-Bas*, § 191; grande chambre, 15 octobre 2009, *Micallef c. Malte*, § 98; grande chambre, 23 avril 2015, *Morice c. France*, § 78.

⁶ Art. 28 §4 de la Loi de principes :

« Pendant la durée du mandat, l'appartenance à une commission de surveillance est incompatible avec : 1° l'appartenance au Conseil central; 2° l'exercice d'une fonction auprès de l'administration pénitentiaire ou l'exécution d'une mission pour celle-ci; 3° l'exercice d'une fonction au sein du tribunal de l'application des peines; 4° l'exercice d'une fonction au sein de la Cellule stratégique d'un membre du gouvernement; 5° l'exercice d'un mandat électif ou l'appartenance à un organe exécutif européen, fédéral, communautaire ou régional ».

individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit », au sens de l'article 10 de la Convention contre la torture de l'ONU (CAT). 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.

De plus, il sied de relever que la mission de contrôle ne peut être exercée par les mêmes organes que la mission de plainte, au risque de conflit d'intérêts. Il est impératif que ces deux types de missions soient confiées à des organes distincts.

-Efficacité technique du contrôle : le besoin de coordination

Réunir expertises et compétences spécialisées au sein d'un organe unique aurait le mérite d'éviter la dispersion des compétences et des énergies ainsi que le manque de disponibilité des spécialistes et experts requis. Cela permettrait aussi 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 garantirait une cohérence dans le contrôle sur tous les lieux de privation de liberté. Cela permettrait en outre de gérer adéquatement les situations dans lesquelles se chevauchent plusieurs domaines aujourd'hui considérés séparément. Enfin, une brève analyse des MNP existant à l'étranger montre que des mécanismes uniques de contrôle sont plus efficaces qu'une multiplicité d'acteurs non coordonnés. En outre, le MNP doit être compétent pour tous les lieux de privation de liberté, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui au vu du morcellement des instances et compétences.

-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 la mise en place de plusieurs instances géographiques ou thématiques⁷.

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 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, professionnels de la santé (en ce compris la 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 et que les membres doivent y consacrer l'essentiel de leur temps de travail.

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.

Mais, en définitive et à titre principal, toute cette mise en place requiert de mettre fin à la partie de cache-cache institutionnel à laquelle se prêtent les autorités politiques actuelles (l'opposition parlementaire ne semblant pas davantage sensible à la question que les majorités gouvernementales successives) : après avoir fait voter une loi en juillet 2018, le Gouvernement ne peut plus différer sa mise en œuvre et celle de tout le processus de ratification de l'OPCAT qui en découle.

Contacts coalition OPCAT : Manuel LAMBERT (mlambert@liguedh.be), Christophe D'ALOISIO (christophe@acat.be).

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.