

Doctrines

La création d'un mécanisme national de prévention de la torture au niveau fédéral : un premier pas vers une culture généralisée de prévention ?
par G. Derclaye, O. Nederlandt et A. Vanliefde De Keyser213

Jurisprudence

■ Article 748, § 2, du Code judiciaire - Fait nouveau et pertinent - Nouveau droit de conclure - Délai de trente jours avant les plaidoiries - Loyauté procédurale - Abus de droit (oui) - Réduction du droit à son usage normal - Rejet de la requête (oui)
Trib. entr. Bruxelles N, 9^e ch.,
12 novembre 2025, obs. R. Moulart.....225

Chronique

La vie du palais – Échos – il y a... ans – Dates retenues

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hebdomadaire, sauf juillet et août
ISSN 0021-812X
P301031

Journal des tribunaux

<https://jt.larcier.be>
21 mars 2026 - 145^e année
12 - N° 7060
Jean-François van Droogenbroeck,
rédacteur en chef

Doctrines

La création d'un mécanisme national de prévention de la torture au niveau fédéral : un premier pas vers une culture généralisée de prévention ?

Une loi du 21 avril 2024 a institué en Belgique un tout nouveau mécanisme national de prévention de la torture au niveau fédéral (MNP), en créant un département autonome au sein de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH). Ce mécanisme fonctionne en étroite collaboration avec des organismes disposant déjà de compétences en matière de prévention dans les lieux de privation de liberté, à savoir le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le Centre fédéral Migration (Myria) et le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P). Longtemps attendu, il constitue une étape décisive plaçant la Belgique sur la voie d'une ratification complète du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette contribution propose une première analyse du cadre légal et des modalités concrètes de mise en route du MNP fédéral, tout en mettant en évidence les principaux enjeux et défis liés à son opérationnalisation.

Introduction

La Belgique a signé le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT)¹ le 24 octobre 2005. Ce dernier a pour objectif d'établir un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants dans les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, et ce afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants². À cet effet, l'OPCAT prévoit la mise en place du Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT)³ au niveau international, et de mécanismes nationaux de prévention (MNP)⁴ au niveau national. L'OPCAT instaure ainsi un système préventif qui repose sur une relation tripartite entre les États parties, le SPT et les différents MNP⁵. Composée d'experts indépendants, le SPT est notamment chargé de visiter régulièrement les lieux où des personnes sont privées de liberté, mais aussi d'échanger avec les différents MNP et de s'impliquer dans leur mise en place⁶. Le SPT, qui

CODE ESSENTIEL DROIT ÉCONOMIQUE 2026

À jour au 1^{er} février 2026

Grégory Renier

Avec la collaboration de :
Jacques Laffineur, Pierre-Marie Sabbadini, Grégory Sorreaux

Préface de : Séverine Waterbley

Cette nouvelle édition rassemble les 20 livres du Code et les autres textes législatifs ou réglementaires de référence. Elle est enrichie d'un index et d'une table chronologique complets.

> Les Codes essentiels Larcier

1651 p. • 95,00 € • 8^e édition 2026



APP LARCIER CODE
VOS CODES LARCIER
À JOUR EN PERMANENCE

orders@larcier-interentia.com
Lefebvre Belgium SA
Avenue Jean Monnet, 4
B-1348 Louvain-la-Neuve • Tél. 0800/39 067

LARCIER
INTERSENTIA

Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.168.71)
La création d'un mécanisme national de prévention de la torture au niveau fédéral : un premier pas vers une culture généralisée...

www.stradalex.com - 23/03/2026

a commencé son travail en 2007, vient renforcer le travail, au niveau international, du rapporteur spécial des Nations unies et, au niveau du Conseil de l'Europe, celui du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), créé en 1989⁷. Au vu de leur ancrage local, les MNP sont considérés comme des acteurs de « première ligne » en matière de prévention de la torture et de risque de mauvais traitements en ce qu'ils permettent un examen local et régulier des lieux de détention. Un tel examen s'avère impossible pour le CPT ou le SPT⁸. Les États parties disposent d'une large marge d'appréciation dans la mise en place de leur MNP afin que celui-ci puisse épouser au mieux leur réalité nationale⁹. Il existe ainsi de nombreuses configurations possibles (organe unique et autonome, compétence confiée au médiateur, compétence confiée à l'institution nationale des droits humains, modèle en coupole avec une coordination de différents organes se partageant la compétence...). L'OPCAT reprend toutefois un certain nombre de critères que doivent revêtir les MNP, le plus important étant leur indépendance (fonctionnelle, personnelle et financière)¹⁰.

Vingt années après avoir signé l'OPCAT, la Belgique reste, avec l'Irlande¹¹, le seul État membre de l'Union européenne à ne pas l'avoir ratifié. Il est prévu que la ratification interviendra « dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment et que les éléments constitutifs du mécanisme national de prévention auront été déterminés »¹². Alors que la première étape est franchie depuis 2017¹³, la seconde semble plus complexe à surmonter. Néanmoins, des mesures importantes ont été prises pour aboutir à la mise en place, en 2024, d'un MNP pour les lieux de privation de liberté relevant de la compétence fédérale¹⁴, c'est-à-dire, et sans prétendre à l'exhaustivité : les établissements pénitentiaires, les centres de psychiatrie légale, les centres fermés¹⁵ et les maisons de retour¹⁶, ainsi que les cellules au sein des commissariats de police ou des cours et tribunaux. Dans le cadre de cette contribution, nous utiliserons dès lors l'expression « MNP-F » pour désigner le MNP instauré au niveau fédéral, en raison de l'absence de ratification de l'OPCAT et de la portée de sa compétence, qui ne couvre pas l'ensemble des lieux de privation de liberté¹⁷.

Le législateur a fait le choix d'établir le MNP-F dans un département autonome au sein de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), optant pour un modèle en « coupole ». Le MNP-F endosse un rôle « d'agence de coordination »¹⁸ et travaille en étroite collaboration avec trois organismes spécialisés chargés d'effectuer des visites préventives dans les lieux qui relèvent de leur compétence : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le Centre fédéral Migration (Myria) et le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P).

Cette contribution retrace le processus de construction du MNP-F : depuis les choix conceptuels qui sous-tendent sa configuration et les institutions sélectionnées pour y participer, en passant par l'adoption de la loi du 21 avril 2024 qui prévoit sa mise en place¹⁹, jusqu'à l'élaboration ultérieure de cadres opérationnels, y compris des protocoles de visite et des mécanismes de coopération interinstitutionnels. En nous appuyant sur les travaux parlementaires, des analyses documentaires et des entretiens exploratoires menés entre juillet et novembre 2025 avec des membres de l'IFDH, des trois organismes spécialisés (CCSP, Myria et Comité P), ainsi qu'avec Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances) et le VMRI (Vlaams Mensenrechteninstituut)²⁰, nous esquissons également la configuration actuelle du MNP-F et examinons les principaux défis et opportunités inhérents à ce modèle.

La contribution s'ouvre par un rappel du long processus ayant conduit à la détermination de la forme du MNP-F, dans un contexte marqué par l'existence de plusieurs mécanismes exerçant déjà un contrôle préventif dans certains lieux de privation de liberté. Elle se poursuit par une analyse du cadre juridique du MNP-F, puis une présentation de ses activités au cours de sa première année de fonctionnement. Enfin, elle met en lumière les principaux défis auxquels le MNP-F pourrait être confronté dans la mise en œuvre effective de son mandat, mais aussi les opportunités qu'il représente.

Pour faciliter la compréhension de cet article, l'encadré ci-dessous reprend les abréviations mobilisées tout au long de la contribution.

(7) Dans les États parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (26 juin 1987), le CPT a pour mandat de visiter « tout lieu relevant de [leur] juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique », « à tout moment « après en avoir exprimé son intention. »

(8) E. STEINERTE, « The Jewel in the Crown (...) », *op. cit.*, p. 6.

(9) OPCAT, article 17 ; voy. aussi J. VAN CAENEGHEM, L. FASTREZ et P. BAEYENS, « L'OPCAT et la création d'un mécanisme de prévention de la torture au niveau fédéral », *J.D.J.*, 2024, n° 433, pp. 8-9 ; R. MURRAY, E. STEINERTE, M. EVANS et A. HALLO DE WOLF, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 68-89.

(10) Article 18 de l'OPCAT ; à ce sujet, voy. not. E. STEINERTE, « The Jewel in the Crown and Its Three Guardians : Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention », *Human Rights Law Review*, 2014, 14, pp. 6-29.

(11) L'Irlande a signé l'OPCAT le 2 octobre 2007 (Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, état des ratifications de 18 conventions internationales des droits humains, consultable sur <https://indicators.ohchr.org/>).

(12) 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. Ex-

posé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2017-2018, n° 3192/001, p. 8 ; Question n° 0067 de Mme Marijke Dillen du 31 octobre 2022 (Nl.), Q.R., Chambre, sess. ord. 2021-2022, n° 55.

(13) Décr. Comm. germ. du 25 mai 2009 portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, fait à New York le 18 décembre 2002, *M.B.*, 3 août 2009 ; Décr. Comm. fr. du 27 février 2014 portant assentiment à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 10 décembre 1984, ainsi que son protocole facultatif adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002, *M.B.*, 22 avril 2014 ; Décr. Comm. et Rég. fl. du 13 juillet 2012 portant assentiment au Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, fait à New York le 18 décembre 2002, *M.B.*, 11 septembre 2012 ; Décr. Rég. w. du 7 avril 2014 portant assentiment à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1984, ainsi que son Protocole facultatif adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2002, *M.B.*, 28 mars 2014 ; Ord. C. C. C. du 27 juillet 2017 portant assentiment : 1° à la Convention contre la torture et autres

peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984 ; 2° 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, *M.B.*, 12 septembre 2017.

(14) Afin de ne pas réduire le champ d'application de l'OPCAT, il n'existe pas d'énumération des lieux de privation de liberté. La notion de privation de liberté est entendue, au sens du Protocole, comme « toute forme de détention ou d'emprisonnement, ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique » (article 4, 2°, de l'OPCAT). Ainsi, les lieux de privation de liberté ne sont pas tous des lieux de détention au sens strict.

(15) Un centre fermé est un lieu de détention administrative où sont maintenues des personnes étrangères en attente de renvoi (ou parfois en procédure Dublin ou à la frontière), dans le cadre de l'exécution de décisions d'éloignement ou de refoulement par les autorités. Il s'agit d'une privation de liberté fondée sur des motifs administratifs (et non sur une condamnation pénale).

(16) Les maisons de retour sont des structures alternatives à la détention administrative pour les familles avec enfants mineurs en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une décision d'éloignement ou de refoulement à la frontière. Elles sont gérées par l'Of-

fice des étrangers et constituent une forme de logement moins coercitive que les centres fermés, tout en restant soumises à certaines restrictions de liberté (par exemple, un adulte doit être présent en permanence dans l'habitation).

(17) Le Conseil d'État a insisté – afin d'assurer l'exécution intégrale de l'OPCAT – sur la nécessité d'évaluer l'intérêt de procéder « à la création d'un « Mécanisme national de prévention » par la conclusion d'un accord de coopération, permettant d'assurer la surveillance de l'ensemble des lieux de privation de liberté et non pas uniquement ceux qui relèvent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale » (Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 72-73).

(18) APT, Guide sur la mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention, 2007, p. 99, <https://apt.ch> (dernière consultation : 14 novembre 2025).

(19) Loi du 21 avril 2024 modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 3 mai 2024.

(20) Nous tenons encore à remercier toutes les personnes qui ont participé à ces entretiens pour le temps qu'elles nous ont consacré et les éclaircissements qu'elles nous ont apportés.

CCSP	Conseil central de surveillance pénitentiaire
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CRPD	Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées
IFDH	Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains
MNP	Mécanisme national de prévention de la torture
MNP-F	MNP fédéral, tel que créé en 2024 et présenté dans cette contribution
Myria	Centre fédéral Migration
OPCAT	Protocole facultatif à la Convention contre la torture
SPT	Sous-comité pour la prévention de la torture
VMRI	Vlaams Mensenrechteninstituut

1 Les prémisses : les organes existants et le choix du modèle de « couple »

L'absence de ratification de longue date de l'OPCAT²¹ et le retard pris par les autorités belges dans la mise en place d'un MNP sont devenus une préoccupation croissante pour les organismes de défense des droits humains et de lutte contre la torture²², ainsi que pour la société civile²³. Deux éléments semblent pouvoir expliquer la lenteur de la Belgique à ratifier l'OPCAT : d'une part, la complexité institutionnelle du pays et, d'autre part, la préexistence d'organes déjà compétents en matière de contrôle des lieux de privation de liberté, soucieux de préserver leurs mandats respectifs.

(21) La Belgique s'est engagée à plusieurs reprises à ratifier l'OPCAT, notamment en 2011, 2016 et 2021, dans le cadre de « l'Examen périodique universel ».

(22) Voy. not. Nations unies, A/HRC/40/52, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 8 mai 2019, p. 9.

(23) Voy. not. Coalition OPCAT, Ratification de l'OPCAT et création d'un Mécanisme national de prévention en Belgique, 2021. Disponible sur <https://www.liguedh.be/>.

(24) 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.*, Chambre, sess. ord. 2017-2018, n° 3192/004, pp. 9241-9242 : cette loi n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

(25) L'AIG souffre de nombreuses critiques quant à son indépendance, dès lors qu'elle est placée sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Elle est elle-même soumise au contrôle du Comité P (article 14bis, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de

renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.*, 26 juillet 1991). Le journal *Het Nieuwsblad* a par ailleurs dévoilé en septembre 2025 que l'AIG faisait l'objet d'une enquête par le Comité P en raison de dysfonctionnements et d'une ambiance « toxique » au travail (*Het Nieuwsblad*, « Groot onderzoek naar "vriendjespolitiek" en "roepcultuur" bij politie-inspectiedienst », 14 novembre 2025, <https://www.nieuwsblad.be/crimi/groots-onderzoek-naar-vriendjespolitiek-en-roepcultuur-bij-politie-inspectiedienst-aig-er-hangt-een-toxische-werksfeer/92287005.html>).

(26) Il s'agit de tous les lieux où des étrangers sont privés de leur liberté relevant du fédéral, notamment les lieux de privation de liberté sous la surveillance de l'Office des étrangers, comme les centres fermés, les maisons de retour et les transports (article 3, 1^o, du Protocole du 22 avril 2025 entre l'Institut fédéral de protection et de promotion des droits de l'homme, agissant au nom du Mécanisme de prévention, d'une part, et le CCSP, le Comité P et Myria, établissant les modalités de coopération entre le Mécanisme de prévention et les organismes spécialisés dans l'exécution du mandat de l'OPCAT, *M.B.*, 21 mai 2025 (au sujet de

ce Protocole, *cfr. infra*).
(27) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 7-8.
(28) La Coalition OPCAT est composée de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT-Belgique), de la Fédération internationale des ACAT (FIACAT), le Centre d'action laïque (CAL), de Défense des enfants international (DEI-Belgique), I.Care, la Ligue francophone des droits de l'homme (LDH), la coalition belge d'associations œuvrant dans les lieux de privation de liberté pour les migrants et les demandeurs d'asile Move (elle-même comprenant Caritas International, le CIRÉ, du Jesuit Refugee Service Belgium et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen), et la section belge de l'Observatoire International des Prisons (OIP).
(29) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, p. 7.
(30) Nations unies. Comité contre la torture, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, *Doc. CAT/C/BEL/CO/*

Après la signature de l'OPCAT en 2005, les premières étapes législatives vers l'établissement d'un MNP au niveau fédéral ont été franchies en 2018, lorsque le Parlement fédéral a adopté une loi d'assentiment pour la création du MNP²⁴, sans que ne soit précisée la forme que prendrait celui-ci. À cette époque, une première analyse des institutions exerçant déjà un certain contrôle dans les lieux de privation de liberté a été entreprise : le CCSP (pour les prisons), le Comité P et l'Inspection générale de la police fédérale et locale (AIG)²⁵ (pour les centres de détention de la police), Myria (pour les détentions liées à la migration et à l'asile²⁶), Unia (pour les personnes en situation de handicap et les discriminations raciales), le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris (en ce qui concerne les lieux de privation de liberté des mineurs), ainsi que les différents services de médiation (qui, entre autres, ont une expertise dans le traitement des plaintes pour tous les services administratifs). L'objectif de cet exercice cartographique était d'explorer les modalités possibles pour l'établissement d'un MNP dans ce paysage tout en respectant les exigences de l'OPCAT²⁷.

Cette cartographie a également permis d'identifier et d'entamer le dialogue avec les parties prenantes concernées, à savoir les institutions mentionnées *supra*, les autorités responsables des lieux de privation de liberté, ainsi que les ONG actives dans ce domaine. À cet égard, il convient de relever que huit organisations de la société civile belge, actives en matière de droits humains, se sont rassemblées pour créer la « Coalition OPCAT »²⁸. Ces parties ont été réunies en 2020 dans le cadre d'une consultation coordonnée par le SPF Justice, laquelle a abouti à l'adoption d'une série de recommandations transmises au Parlement fédéral et au Sénat au printemps 2021²⁹. Celles-ci ont, hasard de calendrier, coïncidé avec le quatrième rapport périodique du CPT, dans lequel le Comité a exhorté les autorités belges à ratifier l'OPCAT dès que possible afin qu'un MNP puisse être établi ou désigné³⁰. Parallèlement à cette publication, la Coalition OPCAT a émis des recommandations à l'intention du gouvernement et insisté pour qu'il prenne d'urgence des mesures en vue de la création d'un MNP³¹.

En ce qui concerne le modèle institutionnel envisageable pour le MNP, les discussions menées avec les parties prenantes ont permis de faire émerger deux options : soit l'élargissement des compétences du CCSP, soit la désignation de l'ensemble des médiateurs parlementaires (tant au niveau fédéral que fédéré) qui se partageraient cette compétence.

Dans les deux cas, afin que le MNP puisse exercer ses compétences aux niveaux fédéral et fédéré, une interfédéralisation s'imposait, rendant nécessaire la conclusion d'un accord de coopération entre les différentes entités du pays. Des réserves ont été émises sur ces deux scénarios, notamment par la « Coalition OPCAT » qui proposait plutôt la création d'un nouvel organe³² — scénario qui n'a pas été retenu³³. En

4, 25 août 2021, p. 6.

(31) Les recommandations peuvent être consultées ici : <https://dei-belgique.be> et leurs observations relatives au quatrième rapport périodique du CAT sont disponibles ici : <https://laicite.be>.

(32) Coalition OPCAT, « Recommandations afin de mettre en place un mécanisme national de prévention de la torture et autres traitements inhumains et dégradants en Belgique », 2021. Disponible sur <https://dei-belgium.be/>.

(33) Le modèle visant à la création d'un nouvel organe unique, et donc vraisemblablement interfédéral, n'a pas été retenu, entre autres suite à des recommandations de la Cour des comptes qui estimait que les institutions à dotation devaient faire l'objet d'une meilleure harmonisation (notamment via une uniformisation des statuts) et leurs ressources rationalisées (notamment une diminution de leur nombre, un renforcement de la collaboration entre celles-ci et en mettant en place plus de synergies...) (Coalition OPCAT, Recommandations afin de mettre en place un mécanisme national de prévention de la torture et autres traitements inhumains et dégradants en Belgique, *op. cit.* ; question de S. Rohonyi, C.R.A., Chambre, sess. ord. 2020-2021,

2019, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé³⁴, ce qui a conduit à faire émerger une troisième possibilité, à savoir créer le MNP au sein de l'IFDH³⁵.

Finalement, après plusieurs cycles de concertations avec les organismes concernés en 2021 et 2022, la décision a été prise, au début de l'année 2023, de choisir ce dernier scénario. Néanmoins, le législateur n'a pas transféré au MNP établi au sein de l'IFDH, les compétences de contrôle des lieux privés de liberté déjà exercées par les organismes spécialisés existants. Ces derniers conservent leurs attributions, mais sont désormais appelés à travailler en étroite collaboration avec le MNP-F. C'est donc un modèle de « coupole » qui a été choisi.

Parmi les principales raisons ayant motivé le choix de l'IFDH pour accueillir le MNP-F, le législateur relève le fait que l'Institut dispose d'un mandat général et résiduel en matière de droits humains, que son indépendance est garantie institutionnellement et reconnue au niveau international, mais aussi, qu'une interfédéralisation de l'IFDH pourrait permettre que le MNP-F devienne compétent au-delà du niveau fédéral³⁶. Cette interfédéralisation est rendue possible par la loi IFDH mais nécessite une négociation entre le fédéral et les entités fédérées en vue d'un accord de coopération³⁷. Comme le relève le CCSP³⁸, cette intention du législateur d'étendre le mandat actuel du MNP-F à l'ensemble du territoire semble compromise depuis la création, en 2022, du Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI), dès lors que celui-ci est pressenti pour accomplir le rôle de MNP au niveau de la Communauté et de la Région flamande.

2 Le modèle de coupole : le MNP-F et les organismes spécialisés

Pour exposer le modèle belge sous forme de coupole, nous décrirons d'abord le cadre du MNP-F, puis nous présenterons les organismes spécialisés.

A. Le MNP-F

Le MNP-F a été institué au sein de l'IFDH par une loi du 21 avril 2024, modifiant la loi de 2019 qui a créé l'IFDH³⁹. Rappelons que l'IFDH a été mis sur pied en 2019, afin que la Belgique soit dotée d'une institution de promotion et de protection des droits humains conforme aux Principes de Paris⁴⁰. Le mandat de l'IFDH est de veiller au respect par la Belgique des conventions internationales relatives aux droits fondamentaux, en collaboration avec d'autres organisations. L'IFDH exerce une compétence résiduelle, il est ainsi uniquement compétent dans les domaines non couverts par d'autres organismes de droit public⁴¹. En tant qu'institution à dotation du Parlement fédéral⁴², l'IFDH entretient des liens institutionnels avec le Parlement, qui nomme les membres de son conseil d'administration et lui octroie une dotation. L'IFDH est composé d'une vingtaine de personnes. Il s'est vu attribuer le statut B (respect partiel des Principes de Paris) par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme (GANHRI) après deux ans de fonctionnement. Pour atteindre le « statut A » (pleine conformité), l'organisation devrait se soumettre à l'interfédéralisation, soit l'extension de ses compétences au-delà du niveau fédéral pour englober les Régions et les Communautés⁴³.

Il est important de souligner que le MNP-F jouit d'une indépendance opérationnelle en tant que département autonome au sein de l'IFDH⁴⁴, conformément aux lignes directrices du SPT⁴⁵. Concrètement, il dispose d'un personnel et d'un budget qui lui sont propres et ne peuvent être alloués à l'exécution d'autres tâches rattachées à l'IFDH⁴⁶. Son budget et sa comptabilité sont également séparés de ceux de l'IFDH, bien qu'il bénéficie de l'appui du personnel de l'Institut pour les fonctions de soutien (comptabilité, administration, informatique, etc.)⁴⁷.

Le MNP-F est défini comme « un mécanisme indépendant visé à l'article 3 de l'OPCAT⁴⁸, chargé d'effectuer des visites régulières dans les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »⁴⁹. En adéquation avec l'article 4 du Protocole facultatif, le législateur a volontairement défini les lieux de privation de liberté de manière très large afin de « garantir une protection maximale aux personnes privées de liberté »⁵⁰. En effet, le MNP-F est mandaté pour visiter « tout lieu sous la juridiction⁵¹ ou le contrôle⁵² de la Belgique où se

séance du 28 avril 2021, n° 55-COM-455, p. 10 ; Rapport fait au nom de la Commission comptabilité, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2018-2019, n° 3418/001, pp. 5-37).

(34) Loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 21 juin 2019 (ci-après loi sur l'Institut fédéral des droits humains).

(35) Voy. not. question n° 7-1624 de M. Julien Uyttendaele du 11 mai 2022 (Fr.), *Q.R.*, Sénat, sess. ord. 2021-2022, n° 55 ; projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 7-8.

(36) *Ibidem*.

(37) Article 21 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(38) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2022*, p. 52. Disponible sur <https://ccsp.belgium.be/>.

(39) Loi du 21 avril 2024 modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *M.B.*, 3 mai 2024.

(40) Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, approuvés par la Commission des droits de l'homme dans sa Résolution 1992/54 du 3 mars 1992, E/CN.4/

RES/1992/54 et par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993, A/RES/48/134 (« Principes de Paris »). Ces principes figurent en annexe de la résolution 48/134 qui recommande l'établissement, au sein de chaque pays, d'une institution publique indépendante promouvant et protégeant les droits humains. Ces principes forment un ensemble de normes qui permettent d'évaluer la crédibilité, l'indépendance et l'efficacité de ces institutions.

(41) En Belgique, plusieurs institutions sont chargées de protéger les droits de groupes vulnérables spécifiques. Par exemple : Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances, pour la protection des personnes handicapées et des victimes de discrimination raciale) ; l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (pour l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) ; Myria (protection des droits des migrants et lutte contre la traite des êtres humains)...

(42) À ce sujet, voy. S. MODEL, « Les institutions à dotation du Parlement fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2025, 2646-2647, pp. 5-120.

(43) L'obtention du statut « A » figurerait explicitement dans l'accord du gouvernement De Croo du 30 septembre 2020 (p. 85) et figure également dans l'accord du gouvernement De Wever du 31 janvier 2025 (p. 85). Disponibles sur <https://www.belgium.be/>.

www.belgium.be/.

(44) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 12, 23, 24.

(45) La ligne directrice n° 32 du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants précise que « lorsque l'organisme désigné comme mécanisme national de prévention exerce d'autres fonctions que celles visées par le Protocole facultatif, ces fonctions en tant que mécanisme national devraient être confiées à un groupe ou un département distinct doté de son propre personnel et de son propre budget ».

(46) Article 8/1 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(47) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, p. 24.

(48) « Chaque État Partie met en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés mécanisme national de prévention) ».

(49) Article 8/2, 2°, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(50) L'article 8/2, 3°, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains reprend mot pour mot la définition de la privation de liberté de l'article 4, 2°, de l'OPCAT. Pour la justification, voir Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 25-26.

(51) La notion de « juridiction » vise le territoire de l'État, mais aussi les navires ou avions battant le pavillon de cet État ou les structures reposant sur son plateau continental (Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 25-26).

(52) La notion de « contrôle » s'applique à toute région située en dehors du territoire de l'État mais se trouvant de facto sous son contrôle, que ce contrôle soit exercé par des autorités militaires ou civiles (ex. : bases militaires ou hôpitaux à l'étranger). La notion de « contrôle » extraterritorial doit s'interpréter de manière restrictive. (projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 25-26).

trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite »⁵³. Cette définition comprend les lieux de détention officiels ou non officiels, les sites en construction où des personnes sont susceptibles d'être détenues à l'avenir, voire les lieux situés à l'étranger dans lequel se trouveraient des personnes privées de liberté par la Belgique (rappelons à cet égard que le gouvernement Arizona envisage la construction ou la location de prisons à l'étranger⁵⁴). Il suffit que ces lieux soient destinés à détenir des personnes qui ne peuvent pas en sortir librement et qu'il existe un lien, même indirect, avec une autorité publique (fédérale) pour que le MNP-F soit compétent⁵⁵.

Bien que la loi elle-même ne contienne aucune disposition spécifique concernant les relations entre le MNP-F et les autorités publiques, les travaux préparatoires soulignent l'importance de cet aspect. Le dialogue avec les autorités constituerait la « clé du succès »⁵⁶. En effet, l'objectif des MNP est d'accompagner les États dans le respect de leurs obligations en matière de prévention de la torture, et non de les condamner en cas de manquements⁵⁷. En cas de manque de coopération des autorités, plusieurs réponses s'offrent au MNP-F, notamment la publication de ces manquements ou le recours au Conseil d'État (lorsque le refus émane d'une autorité administrative susceptible de contrôle juridictionnel ; par exemple, pour le refus d'accès à certains documents)⁵⁸.

Quant au personnel du MNP-F, la loi prévoit qu'il doit disposer des compétences et des connaissances professionnelles nécessaires à l'exercice de son mandat, tout en poursuivant des objectifs en matière d'équilibre entre les sexes et de représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires⁵⁹. Le MNP-F compte actuellement trois membres titulaires, deux femmes et un homme, tous détenteurs d'un mandat de fonctionnaire statutaire et ayant précédemment exercé des fonctions liées à la protection des droits fondamentaux.

Les missions du MNP-F sont vastes. Il est notamment chargé du suivi régulier de la situation des personnes privées de liberté, de la formulation de recommandations à l'intention des autorités compétentes en vue d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté ainsi que de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de formuler des recommandations sur les législations existantes et en projet, de publier un rapport annuel d'activité, de diffuser de l'information auprès du grand public, et d'occuper le rôle de point de contact auprès des organisations internationales spécialisées (tels que le SPT et le CPT) et des MNP homologues à l'étranger⁶⁰.

En ce qui concerne les visites préventives dans les lieux de privation de liberté, le MNP-F est chargé de coordonner les organismes spécialisés et travaille en étroite collaboration avec eux (*cf. infra*). Ces organismes effectuent des visites préventives dans les lieux de privation de liberté relevant de leur champ de compétence, tandis que le MNP-F exerce ses fonctions à l'égard des personnes privées de liberté et des lieux de privation de liberté pour lesquels aucun organisme spécialisé n'est compétent⁶¹. À l'heure actuelle, selon la coordinatrice du MNP-F⁶², cette com-

pétence élargie vise les centres de psychiatrie légale, où sont détenues des personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'internement⁶³.

Dans le cadre de ses visites préventives, la loi prévoit que le MNP-F doit avoir accès, sans restriction, et de manière inopinée à tous les lieux de privation de liberté. Il est libre de choisir les lieux à visiter et les personnes à interroger, peut s'entretenir de manière confidentielle avec toute personne privée de liberté ou avec toute personne susceptible de fournir des informations pertinentes. Par ailleurs, à sa demande, les autorités compétentes doivent lui fournir toutes les informations relatives au nombre et à la localisation des lieux de privation de liberté, ainsi que les informations relatives aux conditions de détention et au traitement de ces personnes⁶⁴.

Lorsqu'un organisme spécialisé ne dispose pas, dans son propre cadre juridique, du mandat requis pour effectuer des visites préventives, le MNP-F peut l'habiliter à effectuer une visite préventive, à condition que l'organisme respecte les normes et standards ainsi que les modalités de coopération établies. En cas de non-respect, le MNP-F se réserve le droit de ne pas donner ou de retirer cette autorisation, au terme d'une concertation préalable⁶⁵. À titre d'exemple, la compétence du CCSP en matière de surveillance des maisons de transition⁶⁶ était au départ contestée⁶⁷. À présent, le MNP-F lui a délégué la compétence d'effectuer des visites dans ces établissements⁶⁸.

Le MNP-F et les organismes spécialisés peuvent faire appel à des experts externes dans le cadre de l'exécution de leurs missions OPCAT. Cette expertise doit être complémentaire à celle qui existe en leur sein⁶⁹.

Enfin, la loi encadre la protection des données et la confidentialité de l'information au sein du MNP-F⁷⁰ : les membres du personnel sont tenus au secret professionnel et une disposition spécifique établit que les personnes qui communiquent ou fournissent des informations au MNP-F ne peuvent pas faire l'objet de représailles⁷¹. Bien que la loi ne détaille pas comment prévenir ou traiter ces représailles, ni ne crée de mécanisme dédié, les travaux préparatoires expriment l'intention suivante : la présence régulière du MNP-F, grâce à des visites fréquentes dans les lieux de privation de liberté, doit permettre de prévenir les représailles par sa visibilité et offrir aux personnes détenues la possibilité de signaler celles qu'elles auraient subies. À cet égard, le législateur a souligné qu'il convenait de recourir aux mécanismes de plainte existants, plutôt que d'en instaurer de nouveaux⁷². Enfin, la loi prévoit un examen de l'adéquation du budget alloué au MNP-F et aux organismes spécialisés deux ans après son entrée en vigueur, ainsi qu'une évaluation complète du fonctionnement et du budget du MNP-F cinq ans après sa mise en œuvre⁷³.

B. Les organismes spécialisés

Le MNP-F travaille en étroite collaboration avec les organismes spécialisés⁷⁴. L'organisme spécialisé est défini comme étant l'« organisme établi par une loi et en vertu de laquelle il veille au respect des droits humains dans certains lieux de privation de liberté ou de certaines personnes pri-

(53) Article 8/2, 4^o, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(54) Accord du gouvernement De Wever du 31 janvier 2025, pp. 160-161, disponible sur <https://belgium.be/>.

(55) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n^o 3736/001, p. 25.

(56) *Ibidem*, p. 14.

(57) G. DE BECO, « Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002 : l'instauration de mécanismes de visite des lieux de détention au niveau national », *op. cit.*, p. 408.

(58) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n^o 3736/001, p. 18.

(59) Article 8/5 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(60) Article 8/3, 1^o à 6^o, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(61) Article 8/4, § 3, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(62) C. BONAMINI, « De oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme tegen foltering op federaal niveau - een blik achter de schermen », *Tijdschrift voor mensenrechten*, 2025, pp. 8-19.

(63) À ce jour, il n'existe que deux centres de psychiatrie légale, situés à Anvers (182 places) et à Gand (264 places). Il s'agit de lieux considérés comme de « haute sécurité » (high security), c'est-à-dire un niveau de sécurité avec un contrôle maximal (S. DE SPIEGELEIR, P. HABETS et S. VERSCHUEREN, *Augmentation du nombre de personnes internées en Belgique : état des savoirs. Rapport de*

recherche n^o 64a, sous la promotion de A. Jonckheere, E. Maes et I. Jeandarme, Institut national de criminalistique et de criminologie et Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem, juin 2025, p. 10, disponible en ligne : <https://incc.fgov.be/augmentation-du-nombre-de-personnes-internees-en-belgique-etat-des-savoirs>).

(64) Article 8/4, § 4, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(65) Article 8/4, § 2, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(66) Les maisons de transition sont des établissements de petite taille, à régime communautaire et ouvert, gérés par des entreprises privées ou des fondations, accueillant une quinzaine de détenus en fin de peine. Il en existe quatre à ce jour, sises à Malines, Leuven, Gentbrugge et Enghien.

(67) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport de visite des maisons de transition à Malines et Enghien*, 2022, p. 41, disponible sur <https://ccsp.belgium.be/>.

(68) Cette délégation de compétence est expressément prévue à l'article 3 du protocole de coopération du 22 avril 2025 (au sujet de ce protocole, *cf. infra*).

(69) Article 8/4, § 8, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(70) Articles 8/6 et 8/7 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(71) Articles 8/8 et 8/9 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(72) Voy. à ce sujet, les Commissions des plaintes instituées au sein du Conseil central de surveillance pénitentiaire (projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n^o 3736/001, pp. 40-41).

(73) Article 8/10, § 7, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(74) Articles 8/4, § 1^{er}, et 8/2, 5^o, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

vées de leur liberté »⁷⁵. La loi ne vise pas expressément ces organismes, mais le législateur les énumère dans les travaux préparatoires. Le modèle actuel en compte trois : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP), le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (Myria)⁷⁶. Ces organismes sont à présent chargés d'effectuer des visites préventives dans les lieux de privation de liberté pour lesquels ils sont compétents, visites menées sous leur nouveau mandat « MNP ». Ils peuvent exercer ces visites seuls ou conjointement avec le MNP-F et/ou les autres organismes spécialisés ; dans ce dernier cas, celles-ci sont appelées « visites conjointes » ou « mixtes »⁷⁷.

Ces trois organismes spécialisés comportent de nombreuses différences en termes de personnel, de mandats et de fonctionnement, ce qui pose sans aucun doute un défi en termes de coordination et d'homogénéité dans l'exercice de leur mandat « MNP ». Il est important de noter que le CCSP, le Comité P et l'IFDH font partie d'un groupe plus large d'une dizaine d'institutions à dotation du Parlement fédéral⁷⁸, et à ce titre, sont hébergés dans le même bâtiment « Forum », appartenant à et jouxtant la Chambre des représentants ; ce qui n'est pas le cas de Myria. Chaque organisme spécialisé s'est vu allouer par la Chambre un budget pour financer un temps plein dédié à la nouvelle fonction « MNP ».

1. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP)

La surveillance des prisons par des citoyens existait déjà au moment de l'indépendance du pays, en 1830⁷⁹. Des volontaires forment ce que l'on appelle des « Commissions de surveillance », des organismes locaux qui visitent régulièrement la prison à laquelle ils sont affectés, dans le but d'observer et de rendre compte des conditions de détention⁸⁰. En 2003, le CCSP a été créé en tant qu'organisme fédéral de surveillance chargé de coordonner et de soutenir ces commissions locales. Le CCSP et les Commissions de surveillances ont longtemps fait l'objet de critiques en raison de leur indépendance limitée (leurs membres dépendaient du ministre de la Justice pour leur nomination et c'est à lui qu'ils faisaient rapport) et étant donné que leurs bénévoles ne recevaient aucune formation formelle (le budget de fonctionnement consacré à ces missions, à l'époque, étant très limité)⁸¹. Ces organes de surveillance ont fait l'objet d'une réforme importante en 2019⁸², visant à rendre le contrôle des prisons plus indépendant et plus professionnel : le CCSP est alors devenu une institution à dotation du Parlement fédéral. Ce dernier lui alloue son budget et nomme ses douze membres pour un mandat de cinq ans, renouvelable deux fois⁸³. La réforme de 2019 a marqué un tournant dans la professionnalisation du CCSP, notamment par le développement d'une identité visuelle, d'un site web et d'une méthodologie calquée sur les protocoles de visite du CPT. Notons que le premier et actuel président du CCSP, Marc Nève, était auparavant le représentant de la Belgique au CPT⁸⁴.

La professionnalisation se manifeste également par le fait que quatre des douze membres du CCSP y exercent désormais leur mandat à temps plein, ainsi que par la capacité du CCSP à s'appuyer sur un personnel administratif important, dont il ne disposait pas auparavant : une quarantaine de fonctionnaires statutaires pour la vaste majorité (un directeur, une équipe administrative comptant une chargée de communication, une attachée au centre de connaissance, six coordinateurs pour les commissions de surveillance et vingt juristes et parajuristes pour les commissions de plaintes et commissions d'appel).

Le mandat du CCSP et des commissions de surveillance est défini dans la loi de principes, qui leur confie la mission d'exercer un contrôle indépendant sur le système pénitentiaire⁸⁵, qui comprend actuellement 34 prisons et 3 maisons de détention⁸⁶, où sont privées de liberté plus de 13.500 personnes. Le CCSP émet des avis et des recommandations, de sa propre initiative ou sur demande, à l'adresse du Parlement fédéral et des ministres fédéraux compétents (Justice et Santé). Il supervise également la mise en place, la coordination et le fonctionnement des 37 commissions de surveillance, présentes dans chaque établissement pénitentiaire, soit un total de plus de 500 membres bénévoles. En plus des visites régulières des commissaires dans les prisons, le CCSP effectue également des visites thématiques et *ad hoc*. Ces dernières sont parfois interinstitutionnelles ; par exemple, son rapport thématique le plus récent, rédigé avec Unia (*cf. infra*), aborde le traitement des personnes incarcérées atteintes de maladies psychiatriques⁸⁷. Le CCSP rédige également un rapport annuel, comprenant un plan stratégique, les avis rendus et les rapports des commissions. Avant sa publication, le projet de rapport est soumis aux autorités concernées, qui disposent de deux mois pour formuler leurs observations. Le rapport d'activité du CCSP est ensuite communiqué au Parlement et rendu public.

Depuis 2020, le CCSP s'est également vu confier une nouvelle mission, à savoir le traitement des plaintes des personnes incarcérées en ce qui concerne les décisions individuelles prises par les directeurs de prison à leur encontre⁸⁸. Ces plaintes sont examinées et traitées par des commissions des plaintes, composées de trois membres bénévoles, et les appels sont traités par des commissions d'appel⁸⁹, instituées au sein du CCSP. À ce titre, les commissions des plaintes et d'appel peuvent valider, annuler (partiellement ou totalement) ou substituer les décisions prises par les directeurs et compenser — de manière non financière — la personne détenue lésée par une décision⁹⁰. Bien que la mission de surveillance des prisons et le traitement des plaintes relèvent du mandat du CCSP, elles sont exercées par des instances différentes. Dans la pratique, cependant, la séparation n'est pas toujours stricte — par exemple, dans plusieurs prisons, les membres des Commissions de surveillance aident à recueillir et à transmettre les plaintes à la Commission des plaintes. Le mécanisme de plaintes au sein du CCSP nécessite une quantité considérable de personnel et de ressources administratives, avec 5.542 dossiers de plaintes ouverts rien qu'en 2024⁹¹.

(75) Articles 8/4, § 2, et 8/2, 5^o, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(76) Cette énumération pourrait évoluer en fonction de (potentiels) changements institutionnels (projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, p. 26).

(77) Article 8/4, § 3, de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(78) À ce sujet, voy. not. S. MODEL, « Les institutions à dotation du Parlement fédéral », *op. cit.*

(79) O. NEDERLANDT et M. LAMBERT, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », in *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, vol. n° 2, avril 2019, p. 42.

(80) T. DAEMS, T. VANDER BEKEN et G. VERMEULEN, *Toezicht op detentie : tekst en context*, Maklu, 2012 ; S. DE DECKER, « De bewakers bewaakt : de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor

het Gevangeniswezen », *FATIK-Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2009, n° 123, pp. 13-18 ; L. VAN LOOCK, « Het toezicht op de gevangenis door de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen », *FATIK-Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2006, n° 111, pp. 9-14.

(81) O. NEDERLANDT et M. LAMBERT, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des commissions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », *op. cit.* ; T. DAEMS et T. VANDER BEKEN, « Alleen voor amateurs : reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenis », *Orde van de dag*, 55(3), 2011, pp. 73-78 ; A.-S. VANHOUCHE et O. NEDERLANDT, « Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenis ? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenis », *FATIK-Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, n° 162, 2019, pp. 25-37 ; C. VANQUELBERGHE e.a., « Roepen met schone stem ? Enkele reflecties bij

het jaarverslag van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen (2011-2014) », in *Panopticon*, 2017, pp. 1-8.

(82) Article 21 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1^{er} février 2005. Ci-après loi de principes.

(83) A.-S. VANHOUCHE et O. NEDERLANDT, « Eindelijk een onafhankelijk en effectief toezicht op de Belgische gevangenis ? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenis », *FATIK-Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, n° 162, 2019, pp. 25-37.

(84) Ce mandat est actuellement occupé par Tom Daems, professeur de criminologie à la KU Leuven.

(85) Article 22 de la loi de principes.

(86) Les maisons de détention sont de petits établissements (entre 20 et 60 places) qui ne retiennent que des personnes purgeant des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement (parfois jusqu'à cinq ans) et n'ayant pas été condamnées pour des délits sexuels ou des crimes liés au terrorisme.

(87) Unia et Conseil central de sur-

veillance pénitentiaire, *Rapport « La maladie mentale derrière les barreaux : l'urgence à sortir de l'impasse »*, 2025. Disponible sur <https://ccsp.belgium.be/>.

(88) O. NEDERLANDT et L. TEPER, « Le droit pénitentiaire va-t-il enfin prendre son envol ? », H. BOSLY et Ch. DE VALKENEER (coord.), *Actualités en droit de l'exécution des peines et de l'internement*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 85-132 ; M. NÈVE et B. DE TEMMERMAN, *Drie jaar beklagrecht - Een terugblik en een vooruitblik. Trois ans du droit de plainte-Evaluation et perspectives*, die Keure/La Charte, 2025.

(89) Les commissions d'appel disposent d'autres compétences spécifiques, qui ne seront pas développées dans la présente contribution, voy. à ce sujet, O. NEDERLANDT et L. TEPER, *ibidem*.

(90) Article 158 de la loi de principes.

(91) Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2024*, disponible à l'adresse <https://ctrp.belgium.be/publicaties/>. Le nombre de plaintes traitées par la CCSP augmente considérablement chaque année (2384 en 2022 ; 4164 en 2023).

Au sein du CCSP, un département distinct est consacré à la mission MNP. Celui-ci n'est composé que d'une personne, mais celle-ci bénéficie du soutien d'autres membres du CCSP.

2. Le Comité P

Le Comité P⁹², créé en 1991, est un organisme de contrôle dont le mandat s'articule autour de trois fonctions principales : la surveillance externe des services de police, le traitement des plaintes relatives à la police et la conduite de certaines enquêtes à l'encontre de membres des forces de police⁹³. Depuis 2023, le Comité P s'est également vu confier la compétence de gérer les signalements déposés par les lanceurs d'alerte au sein de la police. Son mandat est défini dans la loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement et à l'Organisme de coordination pour l'analyse de la menace⁹⁴ et des textes législatifs supplémentaires délimitant ses compétences (telles que la fonction de lanceur d'alerte)⁹⁵. Le Comité P entretient des liens institutionnels avec le Parlement fédéral : ses membres sont nommés par celui-ci, son budget y est voté, il y présente chaque année son rapport d'activités et peut être sollicité pour émettre des avis à sa demande⁹⁶.

Le Comité P, qui compte environ 85 membres statutaires, est composé d'un Comité permanent, d'un service administratif et d'un service d'enquête.

Le Comité permanent est l'organisme central de décision du Comité P. Il est composé de cinq membres, dont un président (qui doit être magistrat) et un vice-président. Les membres sont nommés par le Parlement pour un mandat de six ans renouvelable.

Le service administratif du Comité P est placé sous la direction d'un greffier, assisté d'une équipe de collaborateurs administratifs. Au sein de cette administration, a été créée une « section plaintes », ayant notamment pour tâche de réceptionner et d'analyser les quelque 2.500 plaintes et dénonciations introduites chaque année par des citoyens contre la police⁹⁷. Il s'agit d'une instance de type « front office » chargée d'examiner les plaintes afin d'assister le Comité permanent dans la détermination du traitement à leur appliquer. Les plaintes peuvent : a) être transmises aux services internes de la zone de police concernée (en cas de problèmes individuels avec un membre du personnel), b) faire l'objet d'une enquête par le service d'enquête du Comité P lorsqu'elles peuvent révéler des problèmes structurels ou des lacunes dans le fonctionnement de la police ou des problèmes relatifs à l'intégrité du mandat de la police, ou, c) en cas de suspicion d'infractions pénales, être transmises aux autorités judiciaires⁹⁸. Une unité d'intégrité distincte, composée de deux experts juridiques, est chargée de traiter les signalements des lanceurs d'alerte. Le Comité P ne sanctionne pas les policiers, seuls les organes disciplinaires ou les autorités judiciaires ayant cette compétence⁹⁹.

Le service d'enquêtes est composé d'agents qui mènent des enquêtes au nom du Comité P à la suite des plaintes reçues (environ 180 à 200 cas par année). Le service est dirigé par un directeur général, assisté de deux directeurs généraux adjoints, ceux-ci étant nommés par le Comité permanent pour un mandat de cinq ans, renouvelable. Ce service intervient aussi, sur réquisition des autorités judiciaires, dans le cadre d'enquêtes pénales à charge de fonctionnaires de police suspec-

tés d'un crime ou d'un délit (environ 75 à 100 cas par année)¹⁰⁰. Les enquêteurs font également partie de l'unité d'intégrité et mènent des investigations liées aux manquements à l'intégrité. En 2024, le service était composé de 43 enquêteurs, dont 57 % étaient détachés de services de police ou d'une administration dans laquelle ils avaient acquis une expérience d'au moins cinq ans dans des fonctions en rapport avec les activités des services de police¹⁰¹. Dès lors que ces agents détachés ont la possibilité de revenir dans leur service après leur mandat au sein du Comité P, des critiques ont été émises quant à l'indépendance du Comité¹⁰². Selon les membres du Comité P que nous avons rencontrés, plusieurs garde-fous ont été mis en place : les enquêteurs n'entretiennent plus de liens avec la police pendant la durée de leur mandat (en termes de hiérarchie, de rémunération, etc.) et ne sont pas affectés à des dossiers liés au service de police où ils travaillaient auparavant. Ce détachement est, au contraire, perçu comme un atout en termes d'expérience professionnelle, à la lumière d'autres organes indépendants faisant appel à des personnes disposant d'une expérience spécifique afin d'enrichir leurs missions, à l'instar des juges consulaires au tribunal de l'entreprise. Enfin, avant même la création du MNP-F, le contrôle des lieux de privation de liberté relevant de la compétence de la police était déjà une tâche assurée par le service d'enquêtes du Comité P. De nombreuses visites ont été menées entre 1997 et 2008¹⁰³. Celles-ci sont passées de visites générales dans des lieux de privation de liberté par zone de police à des visites plus thématiques après 2010 (par exemple, la protection des droits des suspects). Par rapport au CCSP et à Myria, le nombre de lieux de privation de liberté relevant de la compétence du Comité P est nettement plus important, dès lors qu'il englobe les cellules des commissariats de police locaux ou fédéraux, les cellules des palais de justice et des aéroports, les différents véhicules transportant des personnes détenues... Une difficulté particulière tient au fait que les personnes y sont généralement détenues pour de très courtes périodes et qu'il est, dans les petits commissariats, compliqué de savoir à l'avance si une personne détenue sera effectivement présente lors de la visite. Depuis la création du MNP-F, le service d'enquêtes mène également des visites préventives dans le cadre du mandat MNP. En effet, le Comité P a choisi de ne pas désigner une seule personne pour exercer la fonction de MNP mais de confier cette tâche à plusieurs enquêteurs du service d'enquêtes, qui se forment progressivement à cette nouvelle mission en plus de leurs autres tâches.

La Comité P soumet un rapport confidentiel¹⁰⁴ sur chaque enquête de contrôle et de suivi au ministre ou à l'autorité compétente (selon le cas), ainsi qu'à la Commission spéciale chargée de l'accompagnement parlementaire du Comité P (commission établie au sein de la Chambre des représentants dont les séances se tiennent à huis clos ; ci-après « Commission d'accompagnement parlementaire »). Il ne peut donner des avis sur des projets de loi, des arrêtés royaux, des circulaires ou d'autres documents d'orientation qu'à la demande du Parlement fédéral ou du ministre compétent¹⁰⁵. En outre, le Comité permanent présente chaque année au Parlement fédéral un rapport général d'activité comprenant, le cas échéant, des conclusions et propositions d'ordre général¹⁰⁶. Pour les visites préventives liées au MNP-F, la spécificité de la structure du Comité P implique qu'avant de pouvoir transmettre ses rapports de visites au MNP-F, il est tenu de les soumettre à la Commission d'accompagnement parlementaire. Bien que cette Commission

(92) Au sujet du Comité P, voy. not. G. BOURDOUX, « Neutralité, indépendance, vigilance, loyauté et transparence : Le Comité P au service du Parlement et du citoyen en partenariat avec les autres contrôles », *Custodes*, 2, 2001, pp. 39-78 ; F. SCHUERMANS, « Controle op politie en inlichtingendiensten : De krachtlijnen van de wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten », *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2000 ; F. SCHUERMANS, « De geschiedenis van de externe controle op de politie van 1991 tot nu. Een stuk in drie bedrijven », in G. BOURDOUX, H. BERKMOES et A. VANDOREN (éd.), *Voor een verantwoorde transparante democratische politiezorg - Pour une police responsable transparente démocratique*, Politeia, 2004, pp. 661-700 ; H. BERKMOES, « De dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten », in G. BOURDOUX, H. BERKMOES et A. VANDOREN (éd.), *Voor een verantwoorde transparante democratische politiezorg - Pour une police responsable transparente démocratique*, Politeia, 2004, pp. 529-536. (93) K. DE PAUW et L. VANDAELE, « Toezicht op vrijheidsberovingen en opsluitingen door de politie in België », *Panopticon*, 41(4), 2020, pp. 392-407 ; A. VERHAGE, Y. FEYS et A. STEVENS, « Versnipperd toezicht ? De evolutie van toezicht op de politie in België », *Panopticon*, 43(1), 2022, pp. 29-52. (94) Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement et à l'Or-

ganisme de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.*, 26 juillet 1991 (ci-après : « loi organique »). (95) Voy. not. la loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée, *M.B.*, 23 décembre 2022. (96) Voy. not. article 4, 5, 8, 11, 1^o, de la loi organique. (97) Le Comité P a traité 2.545 plaintes en 2024 et 2.557 en 2023 ; Comité P, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 26, disponible sur : <https://comitep.be/>. (98) A. VERHAGE, Y. FEYS et A. STEVENS, « Versnipperd toezicht ? De evolutie van toezicht op de politie in België », *op. cit.*, pp. 34-35. (99) Article 10, de la loi organique.

(100) 78 en 2023 et 76 en 2024 (Comité P, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 47, disponible sur : <https://comitep.be/>). (101) Comité P, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 16, disponible sur : <https://comitep.be/>. (102) A. VERHAGE, Y. FEYS et A. STEVENS, « Versnipperd toezicht ? De evolutie van toezicht op de politie in België », *op. cit.*, pp. 39-40. (103) K. DE PAUW et L. VANDAELE, « Toezicht op vrijheidsberovingen en opsluitingen door de politie in België », *Panopticon*, 41(4), 2020, pp. 392-407. (104) Jusqu'à sa communication à la Chambre des représentants (article 9, alinéa 3, de la loi organique). (105) Article 9, alinéa 7, de la loi organique. (106) Article 11, 1^o, de la loi organique.

ganisme de coordination pour l'analyse de la menace, *M.B.*, 26 juillet 1991 (ci-après : « loi organique »). (95) Voy. not. la loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée, *M.B.*, 23 décembre 2022. (96) Voy. not. article 4, 5, 8, 11, 1^o, de la loi organique. (97) Le Comité P a traité 2.545 plaintes en 2024 et 2.557 en 2023 ; Comité P, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 26, disponible sur : <https://comitep.be/>. (98) A. VERHAGE, Y. FEYS et A. STEVENS, « Versnipperd toezicht ? De evolutie van toezicht op de politie in België », *op. cit.*, pp. 34-35. (99) Article 10, de la loi organique.

ne puisse pas empêcher le Comité P de communiquer des informations au MNP-F en interne, les rapports de celui-ci doivent rester confidentiels jusqu'à leur communication à la Chambre¹⁰⁷. Ce passage par la Commission d'accompagnement constitue une particularité du fonctionnement du Comité P, qui le distingue du CCSP et de Myria. Il engendre des échéances supplémentaires et peut, de ce fait, allonger le délai de transmission des rapports de visites préventives au MNP-F. Il convient dès lors de s'interroger sur l'opportunité de modifier la loi organique relative au Comité P, afin de simplifier la procédure et de faciliter son action dans le cadre du mandat de MNP-F.

3. Myria

En 1993, la Belgique a créé le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme¹⁰⁸. L'institution a été restructurée en 2013 dans le cadre d'une interfédéralisation (élargissement de sa compétence, limitée jusqu'alors aux matières fédérales, aux matières relevant des Régions et Communautés)¹⁰⁹. Deux entités distinctes ont été créées à la suite de cette réforme : le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et le Centre fédéral des migrations. En 2016, les deux entités ont été rebaptisées : la première « Unia » et la seconde « Myria ». Myria a son siège dans le même bâtiment qu'Unia, situé dans la commune de Saint-Gilles à Bruxelles, et donc plus éloigné du bâtiment « Forum » du Parlement fédéral et des autres organismes spécialisés.

Le mandat de Myria est vaste et multiforme. Ses missions principales sont les suivantes : veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers et informer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires dans le cadre des compétences fédérales ; mener à bien ses missions dans un esprit de dialogue et de coopération avec l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans les politiques d'accueil et d'intégration des migrants ; et stimuler des efforts de lutte contre la traite et le passage de migrants, encore une fois dans le cadre des compétences fédérales¹¹⁰. Myria a pour mandat de mener des études et des recherches, d'émettre des avis et des recommandations à l'intention des autorités publiques et des institutions privées, d'assister les personnes qui souhaitent obtenir des conseils sur leurs droits et obligations, de recevoir et de traiter les plaintes, d'engager des procédures judiciaires dans certains cas, et de produire et diffuser des informations et de la documentation¹¹¹. Il est également tenu de présenter un rapport annuel au Premier ministre, qui le transmet au Parlement et en assure la publication¹¹².

Contrairement aux deux organismes spécialisés mentionnés ci-dessus, le personnel de Myria — composé d'une vingtaine de personnes — est employé sur une base contractuelle, et son budget ne provient pas d'une dotation du Parlement (le budget affecté au mandat MNP est cependant demandé au Parlement par le MNP-F et réaffecté par celui-ci à Myria)¹¹³. Il s'agit d'une différence importante, car le mandat statutaire du personnel des autres organismes spécialisés a été introduit

comme garantie de leur indépendance et de leur longévité. Myria a choisi de ne pas nommer une seule personne pour exercer la mission MNP : celle-ci a été répartie entre quatre personnes qui se spécialisent dans ce nouveau rôle en plus de leurs autres fonctions.

Avant la mise en place du MNP-F, entre 2010 et 2023, Myria avait déjà effectué une cinquantaine de visites dans des lieux où des personnes sans titre de séjour et certains demandeurs d'asile sont privés de liberté (centres fermés, locaux de la police portuaire et aéroportuaire...) ¹¹⁴. Ces visites ont été menées dans le cadre de sa mission visant à veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, notamment afin d'alimenter des rapports thématiques ; elles relevaient dès lors davantage d'une logique informative que préventive. En 2023 et 2024, Myria a visité l'ensemble des six centres fermés que compte la Belgique (la capacité maximale des centres fermés étant de 459 places fin 2024 ¹¹⁵). Myria a conçu ces visites, d'une durée allant d'un à plusieurs jours, comme une phase préparatoire à l'exercice de son futur mandat MNP.

La loi de 1993 charge Myria de traiter les plaintes et de mener toute action de médiation jugée utile dans le cadre de son mandat général¹¹⁶. Toutefois, cette mission doit s'exercer sans empiéter sur les compétences des médiateurs fédéraux. À ce jour, il n'existe pas au sein de Myria de commission spécifiquement dédiée au traitement des plaintes introduites par des personnes étrangères privées de liberté, contrairement à ce qui existe au sein du CCSP ou du Comité P. Il existe certes une Commission des plaintes chargée de traiter les plaintes des personnes détenues dans les centres fermés ; mais cette Commission, qui n'a aucun lien avec Myria, ne présente pas les mêmes garanties d'indépendance que les organes traitant les plaintes au sein du CCSP et du Comité P. En effet, les membres de cette Commission sont nommés par le ministre de l'Intérieur et ils sont assistés par un secrétariat permanent, établi au siège du SPF Intérieur, qui décide si la plainte est recevable et peut clôturer le dossier s'il l'estime irrecevable. Cette Commission des plaintes informe Myria de l'existence d'une plainte, mais pas de son contenu ou de son issue¹¹⁷. Myria a exprimé son inquiétude quant au faible nombre de plaintes recevables dans les centres fermés et aux résultats obtenus¹¹⁸. En 2024, 8 des 17 plaintes reçues ont été jugées recevables par la commission, puis toutes ont été déclarées infondées ou rejetées¹¹⁹. Un chiffre similaire s'applique à 2023 (où les 10 plaintes recevables sur les 19 reçues par la commission ont été jugées infondées ou rejetées) et à 2022 (où les 8 plaintes recevables sur les 12 reçues ont été jugées non fondées par la commission)¹²⁰. Ce nombre de plaintes paraît très faible au regard du nombre de personnes détenues en centres fermés : 4.804 personnes en 2024 ; 4.915 en 2023 ; 4.285 en 2022¹²¹.

Enfin, une coalition d'ONG spécialisées dans les droits et les conditions des migrants et des demandeurs d'asile détenus, opérant sous le nom de *Coalition Move*, a été autorisée par l'Office des étrangers à effectuer des visites dans des centres fermés. Cette Coalition comprend

(107) Article 9, alinéa 3, de la loi organique.

(108) Loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *M.B.*, 19 février 1993.

(109) Loi du 17 août 2013 adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, *M.B.*, 5 mars 2014.

(110) Article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, *M.B.*, 1^{er} mars 1993.

(111) Article 3 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

(112) Article 6 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour

l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

(113) Articles 11 et 13 de l'arrêté royal du 29 juin 2014 fixant le statut organique du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains en exécution de l'article 5 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, *M.B.*, 28 juillet 2014.

(114) Le droit d'accès de Myria dans les centres fermés est prévu à l'article 44 de l'arrêté royal du 2 août 2002 du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au

territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Cette disposition reconnaît également à Myria un droit d'accès au centre INAD, ancien lieu de détention situé à l'aéroport national, destiné aux étrangers auxquels l'accès au territoire était refusé et qui y étaient retenus dans l'attente de leur renvoi vers leur pays d'embarquement, pour autant qu'ils n'aient pas introduit une demande d'asile. Ce centre n'est toutefois plus utilisé à l'heure actuelle.

(115) Office des étrangers, *Rapport annuel 2024*, p. 87.

(116) Article 3, 4bis de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

(117) Arrêté ministériel du 23 janvier 2009 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visé à l'article 130 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge,

gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées à l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 janvier 2009.

(118) Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant, janvier 2008. Disponible sur https://www.myria.be/files/Rapport_final_commission_des_plaintes.pdf.

(119) Office des étrangers, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 88. Disponible sur <https://dofi.ibz.be/>.

(120) Office des étrangers, *Rapport annuel d'activité 2023*, p. 90 ; Office belge des étrangers, *Rapport annuel d'activité 2022*, pp. 93-94. Disponibles sur <https://dofi.ibz.be/>.

(121) Office des étrangers, *Rapport annuel d'activité 2024*, p. 86.

Caritas International, le CIRÉ, le Jesuit Refugee Service Belgium et Vluchtelingenwerk Vlaanderen. En conséquence, un nombre important de bénévoles de la société civile effectuent régulièrement des visites dans ces installations et produisent des rapports qui peuvent servir de sources d'information précieuses. Cependant, le statut reste précaire, car l'autorisation peut être révoquée à tout moment. Myria, en tant que membre observateur de la Coalition Move, est tenu informé des observations faites lors des visites.

C. L'exclusion d'UNIA

Unia, centre interfédéral pour l'égalité des chances, est une institution publique interfédérale indépendante, historiquement liée à Myria (*cf. supra*), chargée de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité des chances. Unia a été institué par un accord de coopération conclu le 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés, qui en précise le mandat¹²². Au départ, Unia a également été envisagé en tant qu'organisme spécialisé du MNP-F¹²³. En effet, depuis 2011, Unia est chargé de la mise en œuvre, du suivi et de la sauvegarde de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD)¹²⁴. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, b), de l'accord de coopération du 12 juin 2013, Unia a notamment pour mission « de remplir les tâches prévues dans l'article 33, § 2, de la CRPD », ce qui peut impliquer la visite préventive des lieux de privation de liberté lorsque des personnes handicapées s'y trouvent. À ce titre, Unia a pour mandat de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour permettre à ces personnes d'exercer pleinement leurs droits, et sa compétence pour surveiller le traitement qui leur est réservé dans les lieux de privation de liberté aurait donc pu être justifiée.

Cependant, dans les travaux préparatoires de la loi ayant créé le MNP-F, on peut lire que le législateur n'a finalement pas retenu Unia comme organisme spécialisé, dès lors que, contrairement aux trois autres organismes spécialisés, Unia n'a pas été créé par une loi fédérale mais par un accord de coopération, et que, selon l'avis du Conseil d'État, l'autorité fédérale ne peut, de manière unilatérale, imposer de nouvelles obligations à cette institution, ni lui conférer de nouveaux droits¹²⁵.

On peut néanmoins s'interroger sur cette motivation. On pourrait, au contraire, soutenir, comme l'a fait Unia¹²⁶, qu'il ne s'agissait pas d'imposer de nouvelles obligations ni de conférer de nouveaux droits à Unia, mais bien de lui donner les moyens nécessaires pour accomplir les missions qui lui sont attribuées par la CRPD et l'accord de coopération du 12 juin 2013 (notamment le monitoring, les avis et recommandations¹²⁷). Par ailleurs, l'article 16, § 4, de l'accord de coopération permet justement que « des tâches supplémentaires, hors plan annuel opérationnel, peuvent être confiées au Centre interfédéral dans les limites des missions telles que décrites dans l'accord de coopération et à la condition que les demandeurs en assument la responsabilité financière ».

Soulignons encore que pour exercer son mandat en lien avec la CRPD, Unia a déjà mené des visites dans des établissements pénitentiaires auprès des personnes vivant avec un trouble mental (considéré comme un handicap au sens de la CRPD) et ayant été internées, ce qui a abouti à la

rédaction d'un premier rapport sur l'internement¹²⁸. L'institution a ensuite poursuivi ce travail en réalisant des visites conjointes avec le CCSP, dans plusieurs prisons disposant d'une annexe psychiatrique et/ou d'une section de défense sociale, ce qui a donné lieu à la publication de plusieurs rapports¹²⁹. Cela illustre non seulement à quel point la mission de visite est inhérente à son mandat, mais aussi la plus-value qu'aurait représentée son intégration dans le MNP-F. À notre sens, il s'agit d'une occasion manquée qui aurait permis d'adopter une approche plus globale et intersectionnelle dans le cadre du MNP-F.

Unia regrette le recours trop régulier à la contention et l'isolement, notamment comme un moyen punitif ou comme un moyen de contrer le manque de personnel dans des lieux de vie fermés ou semi-fermés¹³⁰. Unia s'inquiète également du risque qu'engendre la scission entre la compétence CRPD et la fonction de MNP au regard de la qualité du contrôle des droits des personnes en situation de handicap dans des lieux de privation de liberté où elles séjournent¹³¹. Aussi, le Comité des droits des personnes handicapées, organe garant du respect de la CRPD, a regretté le fait que rien ne prévoyait, au niveau régional, « l'exécution pratique des visites, par le mécanisme de prévention, des lieux où des personnes sont privées de liberté, y compris les institutions pour personnes handicapées, les établissements psychiatriques et les maisons de retraite »¹³².

Dans le cadre d'une révision de l'accord de coopération du 12 juin 2013¹³³, il nous semble opportun d'étudier la possibilité d'accorder le mandat MNP à Unia et de l'ajouter comme quatrième organisme spécialisé. D'autant plus que, du côté flamand¹³⁴, le Vlaams Mensenrechteninstituut, qui exerce le mandat relatif à la CRPD pour la Flandre, est présagé pour exercer le mandat de MNP¹³⁵. De plus, si une approche qui rassemble les compétences CRPD-MNP se confirme au niveau des entités fédérées, il semblerait logique qu'une approche similaire puisse se construire au niveau fédéral.

Si Unia a initialement suivi la mise en place du MNP-F, en participant à ses réunions en tant qu'observateur, elle n'a plus été en mesure de poursuivre son implication suite à la décision du gouvernement fédéral établi en 2025 de réduire de 25 % son financement¹³⁶. Toutefois, il n'est pas exclu que le MNP-F fasse appel au personnel d'Unia dédié au monitoring de la CRPD en leur qualité d'experts.

3 La première année du MNP-F

S'il est encore prématuré d'évaluer l'action du MNP-F, il est néanmoins pertinent de présenter les activités qu'il a menées au cours de sa première année d'existence. Celle-ci a été principalement consacrée à l'adoption d'un protocole de coopération ainsi qu'à l'élaboration d'une méthodologie commune de visite et d'une stratégie pluriannuelle. Même si la conception des outils de travail a exigé un investissement important en temps et en énergie, le MNP-F a déjà réalisé ses premières visites préventives¹³⁷.

(122) Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 5 mars 2014, p. 18465 (ci-après : accord de coopération du 12 juin 2013).

(123) Dans l'analyse d'impact de la loi, il est mentionné que « le mécanisme de prévention examinera spécifiquement la situation des populations vulnérables suivantes : les personnes handicapées (en coopération avec Unia), les migrants (en coopération avec Myria) » (Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Analyse d'impact, *Doc.*

parl., Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, p. 57).

(124) Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

(125) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, pp. 69-72.

(126) Unia, Courrier adressé au premier ministre, aux vice-premiers et à la secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, 10 novembre 2023, non publié.

(127) Articles 4 et 5 de l'accord de coopération du 12 juin 2013.

(128) Unia, Réinsertion des personnes internées : quels défis dans un État de droit ?, Bruxelles, 2023.

(129) CCSP et Unia, *La maladie mentale derrière les barreaux : l'urgence à*

sortir de l'impasse, 5 juin 2025, disponible sur <https://www.unia.be/fr/connaissances-recommandations/rapport-sant%C3%A9-mentale-en-prison-pour-sortir-de-l'impasse-2025> (voy. égal. les rapports spécifiques à la visite de chaque établissement : la prison de Gand, Turnhout, Haren, Mons et Jamioulx).

(130) Unia, Rapport parallèle aux 2e et 3e rapports périodiques de la Belgique de l'INDH, 2024, pp. 19-20. Disponible sur <https://unia.be/>.

(131) Unia, Courrier adressé au premier ministre, aux vice-premiers et à la secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, *op. cit.*

(132) Nations unies, CRPD/C/BEL/CO/2-3, Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant deuxième et troisième rapports périodiques, 30 septembre 2024, p. 10.

(133) Unia a appelé à la révision de

cet accord et celui-ci devrait être révisé pour satisfaire aux dispositions européennes (Unia, *Mémoire : 74 propositions pour les élections européennes 2024*, 14 juin 2023 ; Unia, *Une directive européenne pour mieux protéger les citoyens contre les discriminations*, 7 mai 2024. Disponibles sur <https://unia.be/>).

(134) Aucune institution similaire n'existe pour la Communauté française ou germanophone.

(135) Voy. not. Conseil central de surveillance pénitentiaire, *Rapport annuel 2022*, p. 52. Disponible sur <https://ccsp.belgium.be/>.

(136) Accord de coalition du gouvernement fédéral belge 2025-2029 du 31 janvier 2025, p. 85. Disponible sur <https://belgium.be/>.

(137) Voy. égal. C. BONAMINI, « De oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme tegen foltering op federaal niveau – een blik achter de

Il convient d'emblée de souligner que les organes impliqués dans le MNP-F n'étaient pas étrangers les uns aux autres, ce qui a pu faciliter la mise en œuvre actuelle du MNP-F. Tout d'abord, plusieurs de ces organes avaient établi des protocoles de collaboration (prévoyant notamment l'échange d'informations et l'élaboration d'actions conjointes), bien avant le lancement du mandat du MNP-F. Par exemple, Myria avait conclu un protocole de coopération avec le Comité P, le CCSP, ainsi qu'Unia¹³⁸. De même, l'IFDH avait formalisé un accord de coopération avec le CCSP, entre autres. De son côté, le CCSP avait également conclu un accord de coopération avec les médiateurs fédéraux, Myria, Unia et l'IFDH¹³⁹. De plus, un certain nombre de visites conjointes avaient déjà eu lieu. Par exemple, le CCSP, en collaboration avec Myria, avait effectué des visites et publié un rapport spécial sur une prison accueillant exclusivement des ressortissants étrangers¹⁴⁰. Le CCSP avait aussi entrepris des visites en collaboration avec Unia (*cf. supra*). En outre, certaines de ces institutions ont également rédigé ensemble des rapports destinés à des instances internationales, notamment au Conseil des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Enfin, tous se rencontraient déjà dans le cadre des réunions de la Plateforme des droits humains (*Mensenrechtenplatform*). La Plateforme des droits humains, créée en 2014, est un forum de dialogue entre des institutions publiques indépendantes fédérales, régionales et communautaires dont les mandats concernent, en tout ou en partie, la protection des droits fondamentaux¹⁴¹. Ce réseau se réunit tous les mois depuis sa création dans le but d'échanger des expertises et des bonnes pratiques sur les questions liées aux droits humains. Les représentants du MNP-F et des organismes spécialisés ont souligné que l'échange interinstitutionnel par le biais de la plateforme les avait habitués les uns aux autres et avait fourni une base importante afin de favoriser le dialogue et la collaboration en relation avec leur mandat au sein du MNP-F. Notons à cet égard que la loi IFDH prévoit, une fois que l'interfédéralisation sera effective, la mise en place d'un conseil de concertation, qui aurait pour mission de faciliter le travail des différentes institutions chargées de la promotion et de la protection des droits fondamentaux et d'assurer une action coordonnée sur les questions qui pourraient relever de la compétence de plusieurs d'entre elles.¹⁴² Ce dernier pourrait remplacer la plateforme des droits humains.

Le début des travaux du MNP-F a consisté, avec les organismes spécialisés, à élaborer un protocole de coopération, une méthodologie commune relative aux visites préventives et une stratégie pluriannuelle à cinq ans. Le protocole de coopération, adopté le 22 avril 2025 et publié au *Moniteur belge*¹⁴³, détaille le rôle de coordination du MNP-F, qui comprend l'élaboration de plans annuels et pluriannuels, la formation et la formulation de recommandations, de rapports généraux, transversaux ou thématiques. Le protocole établit également des accords avec les organismes spécialisés concernant l'exécution de leur mandat en matière de communication et de représentation internes et externes. Le protocole fournit des orientations pour éviter la multiplication des visites, renforçant ainsi la cohérence des tâches et de l'organisation entre le MNP-F et les organismes spécialisés. Quant au document qui expose la méthodologie commune que le MNP-F et les organismes spécialisés doivent adopter lorsqu'ils mènent des visites préventives dans les lieux de privation de liberté, il a été adopté en 2025 mais n'a pas fait l'objet de publication officielle dès lors qu'il s'agit d'un document destiné à évoluer. Il est apparu essentiel que l'ensemble des visites effectuées au nom du MNP-F repose sur une méthodologie commune, afin d'assurer l'uniformité des pratiques, la transparence des

procédures et un suivi efficace des constats et recommandations, dans la mesure où chaque organisme spécialisé continue à intervenir dans les lieux relevant de son champ de compétence, tandis que le MNP-F n'intervient que dans les lieux non couverts par ces organismes (*cf. supra*)¹⁴⁴. La méthodologie commune adoptée comprend des dispositions sur les différents types de visites (par exemple, génériques ou thématiques), la composition des équipes de visite, les circonstances dans lesquelles les visites peuvent être inopinées, les procédures de gestion des incidents, les sources d'information à consulter, les lignes directrices sur la conduite d'entretiens confidentiels, tout en permettant une certaine souplesse pour s'adapter aux réalités spécifiques des différents lieux de privation de liberté. Enfin, bien que la stratégie pluriannuelle sur cinq ans ait été adoptée à la fin de 2025, elle n'était pas encore publiée au moment où nous achevons la rédaction de cette publication. Selon les représentants du MNP et des organismes spécialisés interrogés, l'élaboration de ces trois documents a absorbé une grande partie des efforts du MNP-F au cours de sa première année de fonctionnement, ce qui était nécessaire car ceux-ci constituent la base des travaux futurs du mécanisme. Les personnes interrogées ont considéré le processus enrichissant, car il impliquait un partage d'expertise et d'apprentissage des pratiques de visite et des approches spécifiques de chacun.

À côté de l'élaboration de ces documents, le MNP-F a également mis à profit sa première année de fonctionnement pour « tester » la méthodologie adoptée dans le cadre de premières visites¹⁴⁵. Les premières visites ont été effectuées dans les maisons de détention de Courtrai et Forest et les maisons de transition de Gentbrugge, Louvain et Enghien, conjointement avec le CCSP. La décision de débiter par ces lieux – des établissements assez récents, à petite échelle, avec un régime largement ouvert pour les profils à faible risque – est un choix qui peut interroger en termes de priorité, compte tenu du contexte de problèmes aigus et chroniques liés à la surpopulation et aux violations des droits humains présents dans d'autres établissements pénitentiaires. Le MNP-F a estimé que sélectionner, pour ses premières visites, un environnement présentant de faibles risques, constituait une occasion concrète de tester, pour la première fois, la méthodologie établie ainsi que l'approche collaborative. Il s'agissait également d'une occasion de confirmer la compétence du MNP-F – via le CCSP – à mener des visites sous mandat MNP dans les maisons de transition (*cf. supra*). Par ailleurs, le CCSP ne s'était pas encore rendu dans les maisons de détention et y voyait l'occasion, en termes de bonnes pratiques à soutenir, de s'intéresser à une détention à petite échelle et au régime axé sur la réinsertion. De plus, le MNP-F n'a pas estimé opportun de mener des visites dans les deux Centres de psychiatrie légale relevant de sa compétence résiduelle, dès lors que le CPT les avait déjà inspectés lors de sa mission en Belgique en mai 2025¹⁴⁶. Il a jugé plus pertinent d'intervenir après la publication des conclusions du CPT, afin de pouvoir s'appuyer sur ses recommandations. Cette stratégie illustre l'intérêt d'une approche multi-niveaux, dans laquelle les visites menées par différentes instances se complètent pour renforcer la surveillance globale. Ce choix répond également à la volonté d'éviter une surcharge des professionnels concernés en multipliant les inspections concomitantes, soulignant ainsi un principe méthodologique central : garantir une coopération efficiente avec les autorités visitées. À côté de ces visites pénitentiaires, le MNP-F a également mené une visite conjointe avec Myria dans le centre fermé 127bis. De son côté, le Comité P a effectué quatre visites sous le mandat MNP-F. Les rapports de ces visites réalisées en 2025, devraient être publiés dans le courant de l'année 2026.

schermen », *op. cit.*, pp. 9-12.

(138) Protocole de collaboration entre Unia et Myria, 20 octobre 2017, <https://www.unia.be/fr/connaissances-recommandations/protocole-de-collaboration-entre-unia-et-myria> ; Protocole de collaboration entre Myria et le Comité P, 2018, https://www.myria.be/files/Myria_en_action_2020.pdf ; Protocole de collaboration entre Unia et le CCSP, 25 avril 2022, https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2025/04/Protocole_Unia_CCSP.pdf ; Protocole d'information mutuelle et de collaboration entre le CCSP et Myria, 2 mai 2023, <https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2025/04/myria-ccsp.pdf>.

protocole-FR.pdf.

(139) Les quatre protocoles de coopération sont disponibles en ligne : <https://ccsp.belgium.be/conseil-central/>.

(140) CCSP et Myria, Rapport commun sur la visite à la prison de Tongres du 29 au 31 août 2023, 28 février 2024, https://www.myria.be/files/CTRG_MYRIA_Tongeren_NL_DEF.pdf.

(141) Il regroupe le Médiateur fédéral, le Médiateur de Wallonie et de la Communauté française, le Médiateur de la Communauté germanophone, le Conseil supérieur de la justice, le CCSP, le Comité P, le Comité R (Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité), Myria, Unia, le Délégué général aux droits de l'enfant, le *Kinderrechtencommissariaat* (Commissaire flamand aux droits de l'enfant), la Commission nationale des droits de l'enfant, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, l'Autorité de protection des données et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (S. Model, « Les institutions à dotation du Parlement fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2025, 2646-2647, p. 114).

(142) Article 13 de la loi sur l'Institut fédéral des droits humains.

(143) Protocole de coopération du

22 avril 2025 (*M.B.*, 21 mai 2025).

(144) Rappelons qu'il existe la possibilité de « visites mixtes », lorsque le MNP-F accompagne la visite d'un organisme spécialisé ou que deux organismes spécialisés effectuent une visite ensemble.

(145) C. BONAMINI, « De oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme tegen foltering op federaal niveau - een blik achter de schermen », *op. cit.*, pp. 11-13.

(146) Conseil de l'Europe, Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) effectue une visite périodique en Belgique, 28 mai 2025. Disponible sur <https://www.coe.int/>.

Le MNP-F a également entrepris des échanges avec les autorités responsables des lieux relevant de sa compétence.

L'année 2025 a également permis au MNP-F de se doter d'une identité visuelle propre (notamment un logo) et d'accroître sa visibilité en ligne, grâce à une page qui lui est dédiée sur les sites Internet de l'IFDH et des organismes spécialisés.

Enfin, le MNP-F a élaboré un premier positionnement, sous la forme d'une note adressée à la ministre de la Justice¹⁴⁷, concernant le projet du gouvernement fédéral d'accroître les éloignements de détenus étrangers en situation irrégulière afin de réduire la surpopulation carcérale.

Conclusion : défis et perspectives du MNP-F

Les représentants du MNP-F et des organismes spécialisés rencontrés dans le cadre de la préparation de cet article ont convenu que, malgré les défis inhérents à la création d'un MNP-F basé sur la coopération entre des institutions existantes ayant des mandats distincts, celui-ci représente une occasion importante de renforcer les droits fondamentaux en Belgique. Au cours de la première année d'existence du MNP-F, les différents acteurs ont constaté que l'échange d'expertise entre le MNP-F et les organismes spécialisés a été instructif et a favorisé une approche plus intégrée, contribuant à démanteler les silos qui séparent trop souvent ces institutions aux compétences et cultures différentes. Le législateur avait souligné qu'un modèle de coupole, avec un MNP-F transversal, permettait de repérer les problématiques communes à tous les lieux de privation de liberté¹⁴⁸ — une approche holistique particulièrement recommandée par l'Association pour la prévention de la torture (APT) dans un État fédéral déjà doté de plusieurs instances de protection des droits humains¹⁴⁹. Cela est d'autant plus important que les personnes — notamment celles qui multiplient les facteurs de vulnérabilité — passent d'un lieu de privation de liberté à un autre (par exemple, du commissariat vers la prison, de la prison vers un centre fermé ou vers un hôpital psychiatrique) et que les compétences se chevauchent souvent (par exemple, les ressortissants étrangers peuvent être détenus dans des prisons ou des cellules présentes au sein de commissariats). Les différentes institutions ont souligné que, puisque chacune d'elles remplit des missions distinctes en parallèle de son mandat de MNP-F, elles peuvent mettre à profit l'expertise acquise dans ces autres missions au bénéfice des autres membres du mécanisme.

Au-delà du partage d'expertise, le MNP-F offre aux institutions un nouveau mandat qui renforce leur visibilité et leur légitimité, tant au niveau national qu'international. Leur participation au MNP-F peut consolider leur autorité sur le terrain dans l'exercice du contrôle des lieux de privation de liberté (par exemple, dans les cas où certaines lois n'étaient pas tout à fait claires quant à leur pouvoir de visiter des lieux spécifiques ou d'avoir accès à certains documents) ; et le caractère international du mécanisme, notamment à travers la publication de rapports en anglais et la collaboration avec les autres MNP et le SPT, accroît leur notoriété à l'étranger.

Selon les personnes rencontrées, le fait que les organes en place aient été conservés et aient été affectés à la mission du MNP-F (plutôt que d'être remplacés par une nouvelle structure) permet non seulement de conserver une expertise précieuse construite au fil du temps, mais aussi d'assurer la continuité des activités en prolongeant les collaborations déjà établies.

Etant donné que certains lieux relèvent de la responsabilité des mêmes autorités — souvent le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur — l'une des valeurs ajoutées du MNP-F pourrait résider dans sa capacité à regrouper les recommandations de manière plus visible et structurée. Cela est particulièrement pertinent dans un contexte où ces autorités sont actuellement confrontées à des recommandations émises par plusieurs organismes distincts.

Pour conclure ce premier bilan des opportunités qu'offre le MNP-F, les représentants des différentes institutions ont souligné que leur objectif commun est de mener un travail axé vers le respect des droits humains et que le mécanisme vient consolider cette approche, ce qui apparaît particulièrement crucial dans un contexte où l'État de droit semble parfois s'éroder¹⁵⁰, comme en témoigne l'incapacité persistante de la Belgique à se conformer à certaines décisions judiciaires concernant les droits fondamentaux des personnes migrantes et détenues.

À côté de ces opportunités, plusieurs défis peuvent néanmoins être pointés.

Le premier défi, et sans doute le plus pressant, réside dans l'insuffisance des ressources qui ont été allouées au MNP-F au regard de l'étendue de son mandat. Le MNP-F au sein de l'IFDH ne compte que trois personnes à temps plein et les demandes de ressources humaines supplémentaires formulées par les organismes spécialisés afin d'exercer ce nouveau mandat n'ont pas été entièrement satisfaites¹⁵¹. Cette lacune est d'autant plus frappante que la mission du MNP-F devrait s'étendre, le gouvernement ayant annoncé une augmentation du nombre de lieux de privation de liberté. Il planifie en effet la construction de nouvelles prisons, de centres de psychiatrie légale et de centres de détention pour migrants¹⁵². Ce faisant, le législateur a placé le MNP-F dans une situation où les moyens qui lui ont été accordés apparaissent dès le départ insuffisants afin de remplir efficacement sa mission. Par conséquent, le MNP-F devra définir des stratégies pour donner la priorité à la surveillance de certains lieux de privation de liberté par rapport à d'autres. Ce manque de ressources s'inscrit dans un contexte global de manque de financement de la majorité, voire de la totalité des mécanismes nationaux existant sur la planète, certains ayant même été contraints de se déclarer dans l'impossibilité de remplir leur mandat, faute de ressources¹⁵³.

Le deuxième défi découle du fait que le mandat du MNP-F est exercé par des personnes travaillant au sein d'institutions plus grandes qui assument de nombreuses autres responsabilités. Cela soulève la question de la manière dont la mission du MNP-F sera priorisée à l'avenir, notamment dans un contexte de moyens limités et au regard du fait que le traitement des plaintes requiert d'importantes ressources, tant pour le CCSP que pour le Comité P.

Le troisième défi réside dans la complexité institutionnelle du modèle lui-même. La répartition du mandat MNP entre le MNP-F établi au sein de l'IFDH et les trois organismes spécialisés rend le dispositif assez opaque et difficile à interpréter. Au sens strict, le MNP-F se compose uniquement des trois membres de la section MNP-F de l'IFDH. Cette situation entraîne des ambiguïtés sur le statut des personnes exerçant des fonctions MNP-F au sein des organismes spécialisés. D'abord, on peut se demander si les membres des organismes spécialisés associés à la mission du MNP-F doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer l'indépendance, l'expertise et les ressources de ce MNP-F. Ensuite, lorsque ces personnes effectuent des visites sous ce mandat, elles doivent se présenter comme extérieures au MNP-F tout en agissant en son nom, ce qui pourrait semer la confusion auprès des personnes rencontrées. Le risque de confusion sur le terrain peut également découler du fait que, parallèlement aux visites officiellement identifiées comme relevant du MNP-F, les organismes spécialisés peuvent mener d'autres visites nécessaires à leurs propres missions, sans les qualifier de « visites MNP-F ». Toutefois, les représentants du MNP-F et des organes spécialisés nous ont indiqué que, lors des premières visites effectuées, ce risque de confusion ne s'était pas manifesté en pratique, grâce aux mesures d'identification mises en place : les personnes réalisant une visite au titre du MNP-F annoncent clairement, dès le début et à chaque nouvel échange, le cadre dans lequel celle-ci s'inscrit, et portent également un badge arborant le logo du MNP-F.

De plus, un système qui combine quatre institutions repose inévitablement sur un équilibre fragile, fruit d'une collaboration et d'une coopération efficaces. Or, ces institutions fonctionnent selon des cadres juridiques

(147) MNP, CCSP et Myria, *Note concernant l'éloignement des détenus étrangers comme solution à la surpopulation carcérale*, 13 octobre 2025. Disponible sur <https://federaal-instituutmensenrechten.be/>.

(148) Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains. Exposé des

motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2023-2024, n° 3736/001, p. 8.

(149) APT, *Guide sur la mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention*, 2007, pp. 99-101, <https://apt.ch> (dernière consultation : 14 novembre 2025).

(150) Institut Fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, *Rapport sur l'État de droit*

2025, 13 mai 2025. Disponible sur <https://www.federaleinstituten-menschenrechte.be/>.

(151) Le CCSP et le Comité P demandaient six postes à temps plein et Myria demandait trois postes à temps plein mais chaque organe n'a reçu qu'un seul équivalent temps plein.

(152) Par exemple, le « Masterplan 2017 » du gouvernement, qui a récem-

ment été réactivé, prévoit la construction de nouvelles prisons et le doublement de la capacité existante de détention des migrants à 1.145 places.

(153) E. STEINERTE, « The Jewel in the Crown and Its Three Guardians : Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention », *op. cit.*, p. 16.

et des procédures différents, adhèrent à des cultures de travail distinctes, entretiennent des relations diverses avec les autorités, sont soumises à des responsabilités et à des pressions différentes et ne partagent pas nécessairement les mêmes priorités.

Un autre défi important concerne le chevauchement entre la mission du MNP-F et les autres responsabilités des institutions concernées. Alors que les membres du MNP-F au sein de l'IFDH opèrent dans une unité distincte du reste de l'Institut, ce n'est pas le cas des organismes spécialisés. Par exemple, le membre du CCSP à qui a été confié le mandat MNP bénéficie de l'appui d'autres membres et services du CCSP. Au sein du Comité P et de Myria, plusieurs personnes combinent les tâches relatives au mandat MNP avec d'autres responsabilités. Or, parmi les tâches accomplies au sein du Comité P et du CCSP figure notamment le traitement des plaintes des personnes détenues relevant de leur mandat. La coalition OPCAT a émis des critiques, concernant l'incompatibilité potentielle entre les fonctions de surveillance préventive et le traitement des plaintes, car les deux exigent un degré élevé d'indépendance¹⁵⁴. Les personnes que nous avons interrogées ne perçoivent cependant pas la coexistence de ces deux missions au sein de leur institution comme constituant une atteinte à l'indépendance de l'un ou l'autre rôle. Les représentants du Comité P ont, par exemple, relevé plusieurs avantages à la combinaison de la surveillance et du traitement des plaintes au sein d'un même organe. Selon eux, le traitement des plaintes individuelles donne un aperçu des problèmes structurels au sein des services de police et contribue à l'analyse des risques : un commissariat étant visé par un volume élevé de plaintes peut indiquer des problèmes sous-jacents et permettre d'orienter les priorités en matière de visites préventives. Les représentants du CCSP, dans le même sens, ont souligné que la combinaison, au sein de leur institution, des missions de surveillance des prisons et de traitement des plaintes (relevant de départements distincts), leur permet de bénéficier d'une vue d'ensemble des problèmes dans les prisons. Myria dresse le même constat en ce qui concerne l'articulation entre son mandat plus « global » de surveillance des droits des personnes étrangères et sa mission d'assister celles qui souhaitent obtenir des informations sur leurs droits et obligations : cette approche individualisée lui permet de rester en contact direct avec les personnes concernées et les difficultés auxquelles elles font face, ce qui vient alimenter son travail dans le cadre de ses autres missions. En outre, la question du double rôle ne se limite pas au Comité P et au CCSP, puisque plusieurs autres institutions combinent à la fois des fonctions de surveillance et de traitement des plaintes, comme le médiateur fédéral, le Conseil supérieur de la justice ou l'Autorité de protection des données. Deux approches peuvent dès lors être envisagées : soit l'externalisation complète du traitement des plaintes afin de répondre aux préoccupations relatives à l'indépendance du mécanisme, soit, à l'inverse, la reconnaissance formelle de ce double rôle comme une valeur ajoutée. Cette dernière option pourrait faire en sorte que Myria se voie attribuer la compétence ainsi que les moyens nécessaires pour reprendre la mission de traitement des plaintes actuellement confiée à une Commission des plaintes attachée au SPF Intérieur, d'autant plus que le travail de cette dernière fait l'objet de critiques (*cf. supra*). Serge Model a également évoqué la possibilité d'élargir les compétences de l'IFDH pour inclure le traitement des plaintes individuelles¹⁵⁵.

Le mandat du MNP-F se limite actuellement aux lieux de privation de liberté relevant du fédéral, à l'exclusion de ceux relevant des entités fédérées, tels que les institutions fermées pour mineurs, maisons de retraite et établissements de soins impliquant des privations de liberté. La prochaine étape du long processus de mise en œuvre complète de l'OPCAT en Belgique nécessitera donc que les entités fédérées désignent un MNP pour les lieux de privation de liberté sous leur autorité. Bien qu'aucune entité fédérée n'ait encore pris de mesures législatives concrètes, le VMRI (l'Institut flamand des droits humains, *cf. supra*) est pressenti pour assumer le rôle de MNP pour les lieux de privation de liberté relevant de la compétence de la Communauté flamande¹⁵⁶. Du côté francophone et germanophone, il n'existe à l'heure actuelle pas d'institutions comparables. Par conséquent, l'intention pourrait être d'adopter un modèle intégré au modèle fédéral. Dans ce scénario, le MNP-F fédéral agirait également en tant qu'organe de coordination pour les entités existantes (en l'occurrence, la commission de surveillance pour les lieux de privations de liberté pour mineurs¹⁵⁷) tout en exerçant une compétence résiduelle pour les lieux non couverts par ailleurs. Un tel arrangement créerait toutefois une asymétrie institutionnelle entre les Communautés flamande et franco-germanophone, fragmentant et complexifiant davantage un paysage déjà éclectique des droits humains.

Pour conclure, il convient de rappeler qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la création d'un MNP au sein des entités fédérées pour ratifier l'OPCAT. La Belgique peut dès à présent ratifier cet instrument. En effet, elle dispose d'un délai d'un an, après ratification, pour mettre en place un MNP couvrant l'ensemble des lieux de privation de liberté¹⁵⁸. Elle a par ailleurs la possibilité de déclarer qu'elle ajourne la mise en place du MNP, pour une durée maximale de trois ans (période pouvant, sous certaines conditions, être prolongée de deux années)¹⁵⁹. Rien ne justifie donc aujourd'hui que l'État belge retarde davantage cette ratification.

Guillaume DERCLAYE

Chercheur à l'UNamur, membre du CRIDS

Olivia NEDERLANDT

Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles, membre du GREPEC et du SIEJ

Aurora VANLIEFDE DE KEYSER

Chercheuse post-doctorante FWO à la KULeuven, membre du LINC

(154) Coalition OPCAT, « Ratification de l'OPCAT et création d'un Mécanisme national de prévention en Belgique », 2021. Disponible sur <https://dei-belgique.be/>.

(155) S. MODEL, « Les institutions à dotation du Parlement fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2025, 2646-2647, pp. 5-120.

(156) Le VMRI est d'ailleurs nommé

ment désigné comme acteur potentiel (question n° 1952 de Mme Sophie Rohonyi du 26 juin 2023 [Fr.], Q.R., Chambre, sess. ord. 2022-2023, n° 55 et CCSP, *Rapport d'activité 2022*, p. 52). Le VMRI pourrait également être envisagé comme « coupole » pour les organes de surveillance existants (notamment la Commissie van toezicht met betrek-

king tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren) avec une compétence résiduelle.

(157) Voy. not. L. TEPER et C. GAMBARNOLD, « Après le droit de plainte des détenus, un droit de recours pour les jeunes privés de liberté », *J.T.*, 2025, pp. 605-613.

(158) Article 17 de l'OPCAT.

(159) Cet ajournement peut, à la suite de représentations dûment formulées par la Belgique et après consultation du Sous-comité de la prévention (SPT), être prorogé de deux années supplémentaires par le Comité contre la torture (Article 24, 2°, de l'OPCAT).