

L'OPCAT et la création d'un mécanisme de prévention de la torture au niveau fédéral



Petra Baeyens,
Laurent Fastrez,
Jozefien Van Caeneghem*

Le 28 mars 2024, le Parlement fédéral a adopté la loi créant un mécanisme de prévention qui surveillera le traitement des personnes se trouvant dans des lieux de privation de liberté⁽¹⁾. Ce mécanisme est créé au sein de l'Institut fédéral des droits humains (ci-après IFDH), qui collaborera étroitement avec trois institutions spécialisées : le Conseil central de surveillance pénitentiaire (ci-après CCSP), le Centre fédéral Migration (ci-après Myria) et le Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après Comité P).

L'adoption de cette loi constitue une étape importante dans la ratification et la mise en œuvre de l'OPCAT, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après OPCAT), par la Belgique. Alors que des institutions chargées d'une mission de surveillance existaient, ce Protocole introduit un modèle particulier de surveillance préventive. Il combine un contrôle au niveau international (par le Sous-comité pour la prévention de la torture) et au niveau national (par les mécanismes nationaux de prévention) au travers de visites dans les lieux où des individus sont privés de liberté.

Cet article présente la création d'un mécanisme de prévention belge pour les lieux de privation de liberté relevant des compétences fédérales. Le mécanisme de prévention est d'abord placé dans son contexte international, avant d'aborder les points suivants : l'état de la ratification de l'OPCAT en Belgique, le fonctionnement de ce mécanisme de prévention fédéral et quelques points d'attention spécifiques.

**L'OPCAT
est le seul
traité international
exclusivement
préventif en matière
de droits
humains**

1. L'OPCAT, qu'est-ce que c'est ?

L'OPCAT a été adopté le 18 décembre 2002 lors de la 75^e session de l'Assemblée générale des Nations unies⁽²⁾. Comme son titre l'indique, ce Protocole est lié à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 décembre 1984⁽³⁾. Les États parties à cette Convention se sont engagés à prendre des mesures efficaces pour empêcher que de tels actes soient commis⁽⁴⁾.

Pour ce faire, ils doivent, entre autres, surveiller le traitement des personnes privées de liberté et faire inspecter régulièrement les lieux de détention. L'adoption de l'OPCAT s'inscrit dans cette perspective. Le Protocole est unique, puisque c'est **le seul traité international exclusivement préventif en matière de droits humains** et le premier instrument à confier des rôles à des institutions nationales dans sa mise en œuvre⁽⁵⁾. En effet, l'OPCAT même ne crée pas de nouveaux droits, mais exige la mise en place d'un mécanisme de prévention international et national.

Au niveau international, cette obligation a été remplie par la création d'un nouvel organe conventionnel au sein du système des droits humains des Nations unies : le Sous-comité pour la Prévention de la Torture (ci-après : SPT)⁽⁶⁾. Le SPT est composé de vingt-cinq experts indépendants

* Collaborateurs à l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains.

(1) Doc. Parl., Ch. Repr., *Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 1919 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains*, DOC 55 3736/004, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale, 28 mars 2024. Nommé ci-après : *Projet de loi MNP (pour mécanisme national de prévention)*.

(2) Assemblée générale des Nations unies, *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 9 janvier 2003, A/RES/57/199 (ci-après : OPCAT).

(3) Assemblée générale des Nations unies, *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, A/RES/39/46 (ci-après : CAT).

(4) CAT, art. 2 et 16.

(5) OHCHR, « Preventing Torture : The Role of National Preventive Mechanisms, A Practical guide Professional Training Series », n° 21, 2018, disponible sur : [NPM_Guide.pdf](https://nrm-guide.pdf) (ohchr.org) (ci-après : *NPM Guide OHCHR*).

(6) OPCAT, art. 2 et 3.

et impartiaux de renommée internationale⁽⁷⁾. Ses mandats comprennent, entre autres, la visite des lieux de privation de liberté dans les États parties⁽⁸⁾. En outre, le SPT peut assister et conseiller les mécanismes nationaux de prévention sur la manière d'accroître les garanties relatives à la détention et sur le renforcement de leurs capacités et de leur indépendance⁽⁹⁾.

Au niveau national, les États parties doivent mettre en place un **mécanisme national de prévention indépendant**⁽¹⁰⁾ chargé d'examiner la situation des personnes privées de liberté. Le mécanisme adresse en outre des recommandations aux autorités afin de renforcer la protection contre la torture et formule des observations sur la législation existante ou proposée. Étant donné la faible fréquence des visites du SPT, les mécanismes de prévention jouent un rôle particulièrement important pour prévenir la torture et les mauvais traitements par des visites régulières qui complètent le contrôle périodique du SPT.

Le mandat des mécanismes nationaux de prévention

Les mécanismes nationaux de prévention sont des organismes de visites indépendants. Leur fonction principale consiste à effectuer **des visites dans les lieux de détention**. Ils doivent donc y avoir accès, ainsi qu'à leurs installations et équipements⁽¹¹⁾. Selon l'article 4 de l'OPCAT, le mandat de visite des mécanismes nationaux de prévention doit s'étendre à tous les lieux où des personnes sont ou peuvent être privées de leur liberté, au sens où elles ne sont pas libres d'en partir. Le but de ces visites est d'examiner régulièrement le traitement des personnes privées de liberté. Cette surveillance préventive contribue à la diminution des actes de torture et de mauvais traitements, étant donné que ces actes se produisent plus fréquemment dans des lieux qui ne sont pas soumis à un contrôle indépendant et externe⁽¹²⁾.

Les mécanismes nationaux de prévention remplissent aussi **une fonction consultative** importante. Cette fonction comprend la formulation de recommandations aux autorités de l'État, l'examen de propositions législatives, des règles concernant la détention et des questions liées à l'interrogatoire et au traitement des personnes privées de liberté⁽¹³⁾. Les mécanismes peuvent également contribuer aux rapports des États parties et présenter leurs propres rapports aux organes internationaux de contrôle des droits humains (Comités des Nations unies, groupes d'experts, etc.).

De plus, les mécanismes de prévention jouent **un rôle éducatif**. En effet, ils participent à la formation et au développement de programmes éducatifs et de sensibilisation dans divers contextes, notamment dans les écoles, les universités et les milieux professionnels. Ils examinent également les programmes d'études des établissements d'enseignement pour garantir que l'éducation et l'information sur l'interdiction de la torture sont incluses dans la formation de certaines catégories de personnel. Par exemple, ces informations doivent être intégrées aux formations des forces de l'ordre, du personnel civil ou militaire, médical, ou de toute autre personne impliquée dans la privation de liberté⁽¹⁴⁾.

Un autre élément clé du mandat des mécanismes nationaux de prévention est leur **fonction de coopération**, qui implique un dialogue constructif avec les autorités de l'État et d'autres parties prenantes pour prévenir la torture et les mauvais traitements. Les mécanismes établissent également des contacts avec d'autres mécanismes nationaux et avec le SPT afin de partager leurs expériences et de renforcer leur efficacité⁽¹⁵⁾.

Enfin, le mandat d'un mécanisme national de prévention diffère de celui d'autres instances luttant contre la torture par son **approche préventive** : il vise à identifier les tendances et à détecter les risques systémiques de torture. Les mécanismes nationaux de prévention n'effectuent donc pas d'enquêtes ou n'arbitrent pas les plaintes concernant la torture ou les mauvais traitements, même s'ils rencontrent de tels cas lors de l'exercice de leurs fonctions⁽¹⁶⁾.

Pas de modèle type de mécanisme national de prévention

L'OPCAT impose de mettre en place un mécanisme de prévention indépendant au niveau national⁽¹⁷⁾, mais laisse aux parties une certaine marge de manœuvre pour le mettre en place **en fonction du contexte national**. Ainsi, le mandat du mécanisme peut être confié à une nouvelle instance ou à un organisme préexistant, voire à plusieurs organismes, à condition que le mécanisme soit conforme aux exigences de l'OPCAT, notamment en ce qui concerne son indépendance opérationnelle⁽¹⁸⁾. Des « entités décentralisées » peuvent également désigner un mécanisme national de prévention, à condition, à nouveau, que ces exigences soient respectées.

Dans de nombreux pays, diverses institutions et organisations sont – de diverses manières – impliquées dans le contrôle de la privation de liberté. Les entités désignées comme mécanisme national de prévention comprennent, par exemple, des institutions nationales des droits humains,

(7) Les membres du SPT ont un mandat de quatre ans, qui peut être renouvelé une fois si un membre est à nouveau candidat à la réélection. OPCAT, art. 5 et 9.

(8) OPCAT, art. 11(1).

(9) OPCAT, art. 11.

(10) OPCAT, art. 17.

(11) OPCAT, art. 20.

(12) NPM Guide OHCHR, p. 6.

(13) OPCAT, art. 19 ; NPM Guide OHCHR, p. 28.

(14) NPM Guide OHCHR, p. 6.

(15) Ibid., p. 6.

(16) Ibid., p. 5.

(17) OPCAT, art. 17.

(18) OPCAT, art. 1, 17 et 18(1). SPT, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, 9 décembre 2010, CAT/OP/12/5 (ci-après : Directives SPT 2010), § 2, 6 et 8.

des Médiateurs⁽¹⁹⁾, des institutions *ad hoc* spécifiquement créées, ou encore des commissions consultatives. De même, **il n'existe pas d'approche législative « unique »**, car une telle législation doit prendre en compte les spécificités de chaque contexte national. Toutefois, quelle que soit sa configuration, l'un des principes fondamentaux soulignés par le SPT est que « [le] *mécanisme national de prévention devraient compléter plutôt que remplacer les systèmes de surveillance existants et leur création ne devrait pas exclure l'établissement ou le fonctionnement d'autres mécanismes complémentaires* »⁽²⁰⁾. Néanmoins, lorsque des organisations désignées comme mécanisme national de prévention remplissent également d'autres fonctions, il est souvent préférable que les fonctions des mécanismes nationaux de prévention soient situées dans des unités ou des départements distincts, dotés de leur propre personnel et d'un budget distinct.

2. L'OPCAT en Belgique

Signer le Protocole facultatif sans le ratifier

La Belgique a signé l'OPCAT le 24 octobre 2005⁽²¹⁾. Près de vingt ans plus tard, il n'a pas encore été ratifié. La signature est pourtant un engagement pris par l'État, concrétisé lors de la ratification. Cette incohérence a valu à la Belgique de nombreux rappels par des organes de suivi de l'exécution des conventions internationales, tels que le Conseil des droits de l'homme des Nations unies⁽²²⁾, le Comité contre la torture⁽²³⁾, le Comité des disparitions forcées⁽²⁴⁾, ou le Conseil de l'Europe⁽²⁵⁾. **La Belgique est avec l'Irlande le dernier État membre de l'Union européenne à ne pas encore avoir ratifié le Protocole.**

Cette situation n'est pas exactement inédite en Belgique. La Convention contre la torture a également vu passer près de 15 ans entre la signature de la Convention par l'État belge (le 4 février 1985) et sa ratification (le 25 juin 1999). Ce retard dans la ratification était lié à l'absence d'incrimination spécifique et autonome de la torture dans le droit belge

et d'une définition trop restrictive de celle-ci en tant que circonstance aggravante⁽²⁶⁾. La ratification de l'OPCAT s'est toutefois heurtée à un autre problème : **les difficultés des autorités à désigner un ou plusieurs organe(s) qui assumerai(en)t les missions du mécanisme national de prévention.**

L'OPCAT prévoit en effet que « *chaque État Partie administrateur, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée de vigueur ou la ratification du présent Protocole (...) un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants* »⁽²⁷⁾ (nous soulignons).

Une exception est prévue : les États peuvent faire une déclaration indiquant qu'ils ajournent l'exécution de cette obligation pour une durée maximale de trois ans, prolongeable de deux ans⁽²⁸⁾. L'Australie a ainsi ratifié l'OPCAT le 21 décembre 2017, a ensuite adopté une déclaration ajournant cette obligation, puis a obtenu une dérogation jusqu'au 20 janvier 2023 pour enfin échouer à désigner un mécanisme national de prévention pour cette date⁽²⁹⁾. L'État belge a quant à lui préféré ne pas ratifier l'OPCAT avant la désignation de son mécanisme national de prévention.

Les autorités publiques ne sont toutefois pas restées inactives pour autant : **l'intégralité des assemblées parlementaires compétentes a adopté une norme d'assentiment visant à la ratification de l'OPCAT**⁽³⁰⁾. Le Parlement fédéral a adopté une loi d'assentiment en juillet 2018⁽³¹⁾. L'exposé

La Belgique est avec l'Irlande le dernier État membre de l'Union européenne à ne pas encore avoir ratifié l'OPCAT

(19) Par exemple, en Azerbaïdjan, en Croatie, au Luxembourg, en Norvège, en Suède et en Ukraine.

(20) Directives SPT 2010, § 5.

(21) Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, état des ratifications de 18 conventions internationales des droits humains – Belgique, consultable sur <https://indicators.ohchr.org/>.

(22) Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Belgique, 14 juillet 2021, A/HRC/48/8, § 22.

(23) Comité contre la torture, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, 25 août 2021, CAT/C/BEL/CO/4, § 18.

(24) Comité des disparitions forcées, Observations finales sur le rapport soumis par la Belgique en vertu de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention, 15 octobre 2014, CED/C/BEL/CO/1, § 8.

(25) Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 27 mars au 6 avril 2017, 8 mars 2018, CPT/Inf (2018) 8, § 10.

(26) M. VERDUSSEN, « La ratification par la Belgique des instruments internationaux », Le Journal des Procès, n° 131, 10 juin 1998, pp. 22-23. Seule la torture physique était reconnue comme une forme de torture, au contraire d'autres formes de torture, notamment psychologique.

(27) OPCAT, art. 17.

(28) OPCAT, art. 24.

(29) Human Rights Law Centre, « Australia to miss deadline to implement anti-torture protocols », 19 janvier 2023, disponible sur : <https://www.hrlc.org.au/news/2023-opcat-deadline-missed>.

(30) Décret de la Communauté germanophone 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 ; décret flamand du 13 juillet 2012 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., 11 septembre 2012 ; Décret de la Communauté française 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, Décret wallon du 13 mars 2014 portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, 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., 27 mars 2014 ; Décret wallon du 13 mars 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 ; Ordonnance de la Commission communautaire commune 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.

(31) Doc. Parl., Ch. Rep., 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 54 3192/004, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale, 19 juillet 2018.

des motifs de cette loi note toutefois que « *les éléments constitutifs du mécanisme national de prévention n'ont pas encore été déterminés* »⁽³²⁾. De nombreuses questions demeurent pendantes, notamment la « *forme du mécanisme et sa place dans l'organigramme institutionnel belge* ». L'exposé des motifs prévoit donc que le ministre des Affaires étrangères n'informerait les Nations unies de la ratification qu'une fois que ces questions auront été résolues⁽³³⁾. Entre-temps, il n'y a **pas lieu de publier la loi, qui n'est donc pas entrée en vigueur**.

La désignation progressive d'un mécanisme de prévention

Depuis 2018, ces obstacles sont demeurés déterminants pour empêcher la ratification de l'OPCAT. Plusieurs ministres de la Justice successifs ont entamé des démarches pour le mettre en œuvre. Le ministre Koen Geens a fait réaliser en 2019 **une analyse comparative des mécanismes de contrôle des lieux de privation de liberté** et a recommandé la création d'un mécanisme de prévention élargissant la base de compétence d'un organe de contrôle existant, tant pour les compétences fédérales que fédérées⁽³⁴⁾. Deux modèles initiaux ont alors été envisagés : l'interfédéralisation du CCSP et la désignation collégiale des services de médiation parlementaires. Les autorités mettent alors en œuvre **une série de consultations** de ces organismes, d'autres institutions potentiellement concernées par l'établissement d'un mécanisme de prévention – Unia, Myria, le Comité P, l'Inspection générale de la Police, le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtencommissaris, l'Organe de contrôle de l'information policière, etc. – et de la société civile. Toutefois, aucun des modèles proposés ne répond pleinement à tous les critères requis pour le mécanisme de prévention et l'ensemble nécessitera un accord de coopération interfédéral pour couvrir l'ensemble des autorités publiques belges concernées⁽³⁵⁾.

Trois ans plus tard, en 2022, le gouvernement indique ne privilégier encore « aucune piste particulière » pour créer le mécanisme de prévention. Le ministre Vincent Van Quickenborne précise alors que d'autres possibilités sont également examinées, notamment la désignation de l'IFDH⁽³⁶⁾, qui a entre-temps été créé par la loi du 12 mai 2019⁽³⁷⁾ et est opérationnel depuis le 1^{er} février 2021. C'est cette dernière option qui est finalement privilégiée

par le gouvernement, qui l'annonce en juin 2023⁽³⁸⁾. En mars 2024, le Parlement fédéral adopte le projet de loi désignant l'IFDH comme mécanisme de prévention pour les lieux de privation de liberté qui dépendent de l'autorité fédérale⁽³⁹⁾. À l'heure actuelle, cette loi n'a pas encore été publiée. Toutefois, contrairement à la loi d'assentiment à l'OPCAT, il n'y a pas d'obstacle qui empêcherait cette publication. L'entrée en vigueur de cette loi entraînerait également la levée du principal obstacle qui empêchait la publication de la loi d'assentiment. Le ministre des Affaires étrangères pourrait donc ensuite informer les Nations unies que la Belgique entend enfin ratifier le Protocole facultatif. Cette démarche engendrerait également un délai d'un an (prolongeable) pour que les Communautés et les Régions se dotent à leur tour d'un mécanisme de prévention pour leurs propres compétences – ou qu'elles octroient cette compétence à l'IFDH dans le cadre d'une interfédéralisation de son mandat. Aujourd'hui, on ne sait pas si le ministre des Affaires étrangères compte faire cette déclaration ou patienter jusqu'à la désignation d'un mécanisme de prévention par l'ensemble des niveaux de pouvoir compétents.

3. La création d'un mécanisme de prévention au niveau fédéral

Le mécanisme de prévention fédéral

À la suite de l'amendement de sa loi constitutive, un mécanisme de prévention est créé au sein de l'IFDH pour superviser tous les lieux de privation de liberté qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale⁽⁴⁰⁾. Il s'agira d'un **département autonome** doté de personnel et d'un budget autonomes⁽⁴¹⁾, en pleine conformité avec les lignes directrices internationales applicables⁽⁴²⁾.

Les **missions du mécanisme de prévention fédéral** sont multiples.

Premièrement, il examinera régulièrement la condition des personnes privées de liberté et se trouvant dans des lieux de privation de liberté par le biais de visites préventives ou d'enquêtes complémentaires⁽⁴³⁾.

Deuxièmement, le mécanisme de prévention fédéral adressera des recommandations aux autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la condition de ces personnes et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels,

(32) Doc. Parl., Ch. Repr., *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 54 3192/001, pp. 7-8.

(33) Ibid.

(34) Doc. Parl., Sénat, *Question écrite de Christophe Lacroix (PS) au ministre de la Justice, chargé de la Régie des bâtiments*, n° 6-2348, 4 février 2019.

(35) Doc. Parl., Ch. Repr., *Projet de loi MNP*, DOC 55 3736/001, p. 8.

(36) Doc. Parl., Sénat, *Question écrite de Julien Uyttendaele (PS) au vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord*, n° 7-1624, 11 mai 2022.

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

(38) Doc. Parl., Ch. Repr., *Question écrite de Sophie Rohonyi (DéFI) au vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord*, n° 55-1952, 23 juin 2023.

(39) Doc. Parl., Ch. Repr., *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*, DOC 55 3736/004, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale, 28 mars 2024.

(40) *Projet de loi MNP*, art. 3 (*Loi portant création de l'IFDH*, nouvel art. 8/1, 1^{er} al.).

(41) *Projet de loi MNP*, art. 3 (*Loi portant création de l'IFDH*, nouvel art. 8/1, 2^e al.).

(42) *Ligne directrice n° 32 du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT)*.

(43) *Projet de loi MNP*, art. 5 (*Loi portant création de l'IFDH*, nouvel art. 8/3, 1^{er}).

inhumains ou dégradants⁽⁴⁴⁾. Dans ce cadre, il entamera un dialogue constructif avec les autorités, qui disposent d'un délai de six mois pour informer le mécanisme des suites qu'elles ont données ou donneront aux recommandations⁽⁴⁵⁾. Le mécanisme de prévention fédéral peut également, sur demande ou de sa propre initiative, formuler des propositions et des observations sur la législation en vigueur ou sur les projets et propositions de lois à ce sujet⁽⁴⁶⁾.

Troisièmement, le mécanisme expliquera son travail au cours de l'année écoulée dans un rapport annuel⁽⁴⁷⁾. Enfin, il est chargé de transmettre des informations au public et de servir de point de contact pour les organisations internationales travaillant dans le domaine de la prévention de la torture ainsi que pour les mécanismes nationaux de prévention d'autres pays⁽⁴⁸⁾.

Le mécanisme de prévention fédéral doit **disposer de tous les moyens d'action nécessaires** pour mener à bien ces missions. Il doit avoir accès à toutes les informations dont il a besoin auprès de toutes les autorités compétentes, quel que soit le support sur lequel ces informations se trouvent. Ces informations comprennent à la fois le nombre et l'emplacement des lieux de privation de liberté, le nombre de personnes privées de liberté en leur sein, et toutes les informations concernant leur traitement et les circonstances de leur privation de liberté⁽⁴⁹⁾. Le mécanisme bénéficie d'un accès libre et inopiné à tous les lieux de privation de liberté, à leur infrastructure et à leur équipement⁽⁵⁰⁾, et il est entièrement libre de choisir les lieux qu'il visite ainsi que les personnes qu'il y rencontre⁽⁵¹⁾. Le mécanisme peut également avoir des entretiens confidentiels, avec ou sans la présence d'un interprète⁽⁵²⁾, avec les personnes privées de leur liberté, leur famille, des membres du personnel, des prestataires de services ou d'autres personnes présumées pouvoir fournir des informations pertinentes sur le traitement et les conditions dans les lieux de privation de liberté. Ces entretiens et toute autre forme de communication entre ces personnes et le mécanisme de prévention dans le cadre de la préparation ou du suivi d'une visite préventive sont confidentiels⁽⁵³⁾.

Compte tenu du rôle crucial que jouent la **confidentialité des informations** et la protection des données personnelles dans le fonctionnement d'un mécanisme national de prévention, des mesures renforcées de protection

des données s'appliquent⁽⁵⁴⁾. En outre, les membres du personnel du mécanisme de prévention fédéral sont tenus au secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal. Cette disposition leur interdit de divulguer les informations qui leur sont confiées dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions⁽⁵⁵⁾. Enfin, les personnes ou les organisations qui ont communiqué avec le mécanisme ne peuvent subir aucune forme de préjudice du fait de ces échanges⁽⁵⁶⁾. Toutefois, si elles sont victimes de représailles, elles devront se tourner vers les mécanismes de plainte existants, car les mécanismes nationaux de prévention ne sont pas autorisés à traiter eux-mêmes ces plaintes.

Un modèle de mécanisme unique

Ce choix du législateur d'établir le mécanisme de prévention fédéral au sein de l'IFDH est délibéré. L'IFDH présente déjà les garanties d'indépendance attendues d'un mécanisme de prévention et a obtenu une certaine reconnaissance internationale⁽⁵⁷⁾. Par ailleurs, il dispose d'un mandat résiduaire en matière de protection des droits humains⁽⁵⁸⁾ qui se prête bien à l'octroi de nouvelles compétences issues des conventions internationales. En outre, le projet de loi fait référence à la future interfédéralisation de l'IFDH comme prévu par l'accord de gouvernement De Croo⁽⁵⁹⁾, quoiqu'elle n'ait pas été réalisée sous cette législature. Ce modèle de mécanisme de prévention peut en théorie être qualifié de « **mécanisme national de prévention à organe unique** ». En pratique, cependant, le mécanisme de prévention fédéral travaillera en étroite collaboration avec des « organismes spécialisés », qui seront responsables de la plupart des visites préventives. Le projet de loi récemment adopté définit « **l'organisme spécialisé** » comme un « *organisme établi par une loi et en vertu duquel il veille au respect des droits humains dans certains lieux de privation de liberté ou de certaines personnes privées de liberté* »⁽⁶⁰⁾. Il les désigne explicitement comme s'agissant du CCSP, du Comité P et de Myria⁽⁶¹⁾. Ces orga-

(44) *Projet de loi MNP, art. 5 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/3, 2°).*

(45) *Ibid.*

(46) *Projet de loi MNP, art. 5 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/3, 3°).*

(47) *Le rapport annuel est rendu public et transmis à la Chambre des Représentants pour discussion. Projet de loi MNP, art. 5 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/3, 4°).*

(48) *Il s'agit notamment du SPT, du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), du Comité des Nations unies contre la torture. Projet de loi MNP, art. 5 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/3, 5° et 6°).*

(49) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §4, 1° et 2°).*

(50) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §4, 3°).*

(51) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §4, 4° et 5°).*

(52) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §4, 5°, 1^{er} al.).*

(53) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §4, 5°, 3^e al.).*

(54) *Projet de loi MNP, art. 7 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/6).*

(55) *Il existe quelques exceptions à cette règle, notamment lorsque les membres du personnel sont appelés à témoigner devant un tribunal ou lorsqu'une loi, un décret ou une ordonnance leur impose ou les autorise à divulguer des secrets. L'état d'urgence – à savoir un danger grave et imminent qui rend la révélation nécessaire pour faire disparaître le danger – est également admis par la doctrine comme une exception possible au secret professionnel. Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/8).*

(56) *Il importe peu que les informations fournies soient correctes ou incorrectes. Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouveau art. 8/9).*

(57) *Doc. Parl., Ch. Rep., Question écrite de Sophie Rohonyi (DéFI) au vice-premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord, n° 55-1952, 23 juin 2023.*

(58) *Loi portant création de l'IFDH, art. 4 §1.*

(59) *Cela signifierait qu'à l'avenir, l'IFDH pourrait également contrôler les lieux de privation de liberté qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions. Voir l'accord de gouvernement –pour une Belgique prospère, solidaire et durable, 30 septembre 2020, p. 85. Compte tenu de la création d'un Institut flamand des droits de l'homme (le Vlaams Mensenrechteninstituut) par le gouvernement de la Région et de la Communauté flamandes, la future interfédéralisation de l'IFDH sera asymétrique.*

(60) *Projet de loi MNP, art. 4 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/2, 5°).*

(61) *Unia, qui est responsable du suivi des personnes handicapées dans le cadre de son mandat au titre de la Convention des droits des personnes handicapées, se situe initialement en dehors du système de prévention au niveau fédéral. Unia a été créé par un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. D'après le Conseil d'État, l'accord de toutes les autorités signataires est nécessaire pour confier à Unia un nouveau mandat légal, même si ce mandat est limité au niveau fédéral.*

nismes spécialisés effectueront des visites dans le cadre du système de prévention fédéral dans les lieux de privation de liberté relevant de leur compétence. Il s'agit, entre autres, des prisons, des commissariats de police et des centres de détention fermés pour migrants. En outre, des **visites mixtes** sont également possibles : une institution peut en accompagner une autre, par exemple, dans le cadre d'une visite thématique. Le mécanisme de prévention fédéral est autorisé à effectuer des visites préventives dans des lieux de privation de liberté qui ne relèvent pas de la compétence des organismes spécialisés (« **compétence résiduelle** »), tels que, par exemple, les domaines, navires et bases militaires de la Défense belge. Chaque institution est responsable de réaliser des visites conformes à l'OPCAT dans les lieux de privation de liberté relevant de sa propre compétence. Cependant, la responsabilité finale de la coordination des missions de l'OPCAT au niveau fédéral incombe à l'IFDH, en sa qualité de mécanisme de prévention fédéral.

La récente modification de la loi et les nouvelles missions qu'elle implique n'entraînent **aucune modification des compétences dont disposent les organismes spécialisés en vertu de leur propre législation** ⁽⁶²⁾. Le CCSP et le Comité P disposent déjà des moyens d'action nécessaires à la réalisation des visites dans le cadre du système de prévention fédéral sur la base de leur législation existante. Pour Myria, qui ne dispose pas encore des moyens légaux nécessaires, ceux-ci seront mis à sa disposition par le biais d'une habilitation octroyée par le mécanisme de prévention ⁽⁶³⁾.

L'importance de la coopération et de l'uniformité

L'implication active des organismes spécialisés dans le système de prévention fédéral permet de valoriser et de développer les connaissances et l'expertise existantes en matière de contrôle de la privation de liberté. La coordination assurée par l'IFDH en sa qualité de mécanisme de prévention fédéral lui permet de veiller à ce que les informations recueillies sur les lieux de privation de liberté fédéraux soient harmonisées au niveau fédéral. Le nouveau mécanisme facilite également la mise en évidence de certains thèmes et problèmes dans les différents types de lieux de privation de liberté. Pour y parvenir, il est nécessaire de travailler sur la base d'une **stratégie et d'une méthodologie communes**, qui seront développées par le mécanisme de prévention en concertation avec les organismes spécialisés ⁽⁶⁴⁾.

L'obligation pour les organismes spécialisés de coopérer à l'élaboration d'une stratégie et d'une méthodologie

communes dans le contexte de la prévention de la torture est consacrée par la loi ⁽⁶⁵⁾. Ils doivent également appliquer cette stratégie et cette méthodologie lors des visites préventives qu'ils effectuent, et partager toutes les informations, propositions et résultats pertinents avec le mécanisme de prévention. La loi contraint également toutes les institutions du système de prévention fédéral à travailler ensemble « *de manière harmonieuse, organisée, loyale et coordonnée* » par le biais de **concertations régulières, de consultations mutuelles et d'une coopération constructive** ⁽⁶⁶⁾. Les modalités de cette coopération sont en cours d'élaboration et feront l'objet d'un protocole de coopération publié au *Moniteur belge* ⁽⁶⁷⁾.

Le mécanisme de prévention fédéral peut participer « au cas par cas » aux visites préventives des organismes spécialisés, notamment pour garantir l'utilisation uniforme de la méthodologie et de la collecte de données ⁽⁶⁸⁾. Cette possibilité permet de garantir que les visites préventives sont menées avec l'uniformité nécessaire et qu'elles

Le **législateur doit prévoir un budget suffisant pour que le mécanisme de prévention et les organismes spécialisés puissent exercer leurs nouvelles fonctions** répondent aux **critères internationaux applicables tels que l'indépendance, la confidentialité, l'expertise et la représentativité** ⁽⁶⁹⁾. Lorsqu'une visite ne répond pas aux normes et standards internationaux applicables, le mécanisme de prévention fédéral peut décider, après concertation préalable avec l'organisme spécialisé concerné, que la visite ne sera pas reconnue comme une visite du mécanisme.

4. Trois points d'attention

La création du mécanisme de prévention au niveau fédéral représente donc l'aboutissement d'un long processus de ratification de l'OPCAT. Toutefois, la tâche du législateur n'est pas encore tout à fait achevée, car deux obstacles importants demeurent dans la mise en œuvre de ce mécanisme de prévention.

Premièrement, il est essentiel que le législateur prévoit un budget suffisant pour que le mécanisme de prévention et les organismes spécialisés puissent exercer leurs nouvelles fonctions de manière pleinement efficace et indépendante. Le législateur a prévu que le mécanisme de prévention fédéral disposera d'un budget propre au sein de l'IFDH, qui ne peut pas être alloué à l'exécution des autres missions

(65) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §7, 3^e al.).*

(66) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §6).*

(67) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §7, 4^e al.).*

(68) *Le mécanisme de prévention peut également participer aux visites préventives des organismes spécialisés afin de clarifier l'applicabilité ou l'interprétation de la Convention contre la torture, de fournir une assistance dans des situations urgentes ou à la demande de l'organisme spécialisé chargé de la visite. Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §9).*

(69) *Dans ce contexte, il convient également de noter que le mécanisme de prévention établira une réserve d'experts externes afin de garantir l'interdisciplinarité requise des équipes de visite. Le mécanisme et les organismes spécialisés pourront faire appel à ces experts externes. Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §7).*

(62) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §2, 4^e al.).*

(63) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §2, 2^e al.).*

(64) *Projet de loi MNP, art. 6 (Loi portant création de l'IFDH, nouvel art. 8/4, §7, 1^{er} al.).*

de l'Institut⁽⁷⁰⁾. Certaines dépenses peuvent toutefois être communes et la demande de dotation sera formulée par l'IFDH. La loi ne dit rien concernant le budget attribué aux organismes spécialisés dont les pratiques budgétaires varient⁽⁷¹⁾. Parallèlement, l'obligation de disposer d'un budget séparé n'est prévue que pour l'IFDH. Or, pour garantir l'indépendance du système de prévention fédéral dans son ensemble et sa conformité aux standards internationaux, il est important qu'un budget spécifique soit accordé par le Parlement tant pour le mécanisme que pour les organismes spécialisés.

Deuxièmement, **le mécanisme de prévention ne concerne aujourd'hui que les compétences fédérales**. Les entités fédérées – à savoir les Communautés et les Régions – n'ont pas encore, à l'heure actuelle, désigné de mécanisme de prévention pour les lieux de privation de liberté qui relèvent de leurs compétences. Il s'agit notamment des institutions publiques de protection de la jeunesse et des centres pour mineurs dessaisis, des institutions d'hébergement fermé pour personnes en situation de handicap ou encore de certaines sections des maisons de repos et de soins. Aucune initiative législative n'a encore été introduite à quelque niveau que ce soit. Toutefois, il serait dans l'intérêt d'une mise en œuvre efficace et cohérente de l'OPCAT en Belgique que la compétence du mécanisme de prévention soit répartie entre le moins d'institutions possible. Or la loi portant création de l'IFDH prévoit son interfédéralisation future, ce qu'a également affirmé l'accord de coalition du gouvernement De Croo, sans la réaliser⁽⁷²⁾. L'IFDH plaide par conséquent en faveur d'une interfédéralisation asymétrique de son mandat de droits humains aux matières relevant des compétences des Communautés et Régions à l'exception des matières relevant des compétences de la Communauté et de la Région flamandes (pour lesquelles le Vlaamse Mensenrechteninstituut est compétent)⁽⁷³⁾. Dans ce cadre, il serait également logique de désigner l'IFDH en tant que mécanisme de prévention pour ces niveaux communautaires et régionaux. Ce mandat pourrait également s'exercer en collaboration avec les organismes spécialisés communautaires, tel le Délégué général aux droits de l'enfant et Unia, à l'instar de la collaboration existante au niveau fédéral⁽⁷⁴⁾.

En outre, indépendamment de l'organisation ou des organisations désignées pour exercer cette fonction, **un accord de coopération interfédéral devra être signé entre les Communautés, les Régions et l'État fédéral pour déterminer qui est compétent pour exercer le contrôle indépendant préventif des lieux de privation de liberté qui relèvent des compétences mixtes**. En effet, certains lieux de privation de liberté dépendent simultanément de plusieurs niveaux de pouvoir. Ainsi, les centres de psychiatrie légale, une institution fermée comparable à un hôpital psychiatrique de haute sécurité, et les lits psychiatriques en milieu hospitalier (dits « lits T »)⁽⁷⁵⁾ relèvent de la compétence fédérale et des Communautés⁽⁷⁶⁾. En l'absence d'accord interfédéral, le contrôle conforme à l'OPCAT de ces lieux de privation de liberté ne pourra pas être effectif, en raison de cet enchevêtrement de compétences.

Les entités fédérées n'ont pas encore désigné de mécanisme de prévention pour les lieux de privation de liberté qui relèvent de leurs compétences

Un accord interfédéral est également essentiel pour veiller à ce que l'ensemble des acteurs qui participent au fonctionnement du (ou des) mécanisme(s) de prévention disposent d'une méthodologie commune et d'une manière identique de collecter les données, de façon à garantir leur fiabilité et leur comparabilité.

Outre ces deux obstacles, un dernier point d'attention concerne cette fois spécifiquement le fonctionnement du mécanisme de prévention au sein de l'IFDH : **la concertation avec la société civile**. Ni la loi ni l'exposé des motifs ne prévoient une concertation particulière avec celle-ci dans le fonctionnement du mécanisme. La loi créant l'IFDH contient bien des dispositions sur la société civile qui peuvent faciliter l'existence d'un tel dialogue⁽⁷⁷⁾. Certains mécanismes nationaux de prévention étrangers ont pour pratique de collaborer systématiquement avec la société civile, notamment pour l'exercice de leurs missions de contrôle préventif⁽⁷⁸⁾. À l'instar de certains de ces exemples, la société civile belge dispose d'une expertise essentielle et d'une présence importante dans les lieux de privation de liberté sur laquelle le mécanisme de prévention fédéral devrait s'appuyer pour renforcer la qualité de la réalisation de ses missions. Cette nécessaire concertation ne doit toutefois pas faire oublier que les fonctions des contrôles effectués par le mécanisme, d'une part, et par la société civile, d'autre part, sont distinctes et ne doivent pas répondre aux mêmes standards. Une certaine distance critique doit donc demeurer de part et d'autre.

(70) Doc. Parl., Ch. Rep., *Projet de loi MNP*, DOC 55 3736/001, p. 23.

(71) Myria, par exemple, reçoit son budget général par une dotation annuelle fixée par arrêté royal, donc par le gouvernement plutôt que le Parlement, ce qui peut poser un problème d'indépendance.

(72) Loi portant création de l'IFDH, art. 21 §1. Gouvernement fédéral, *L'accord de gouvernement*, « Pour une Belgique prospère, solidaire et durable », 30 septembre 2020, p. 85.

(73) IFDH, *Les droits humains au cœur de la politique : Recommandations pour une politique conforme aux droits humains – Mémoire Élections fédérales 2024*, 27 septembre 2023.

(74) Sur la Commission de Surveillance, voir le JDJ n° 432 (février 2024), pp. 3 et 4, ainsi que le tout prochain webzine du DGDE « Prends-en d'ta graine », qui portera sur la Commission de Surveillance.

(75) Conseil fédéral des Établissements hospitaliers, SPF Santé publique, *Avis relatif au critère de programmation des lits Sp1 à Sp5*, 10 février 2022, CFEH/D/549-2.

(76) Voir Y. CARTUYVELS, S. DE SPIELGELEIR, « La privation de liberté des personnes atteintes d'un trouble mental en Belgique : un double régime », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2022/1, vol. 88, pp. 93-96. Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé (KCE), *Organisation des soins de santé mentale pour les adultes en Belgique – synthèse*, KCE Report 318Bs, 2019.

(77) L'exigence de la présence de membres de la société civile au sein du conseil d'administration de l'IFDH (art. 11, §2), son implication dans le processus de sélection des administrateurs (art. 11, §3) ou encore sa mission de collaboration avec la société civile (art. 5, 6°).

(78) Folketingets Ombudsmand, « Manual for Monitoring Activities », Copenhague, 12 juin 2023, consultable sur <https://en.ombudsmanden.dk/publications/#cp-title>.

5. Conclusion

La loi vient tout juste d'être adoptée, mais les préparatifs du nouveau système de prévention fédéral battent déjà leur plein. **La phase de mise en place du mécanisme durera jusqu'à la fin de l'année 2024.** Avant que les premières visites préventives puissent avoir lieu, une stratégie et une méthodologie communes, un plan annuel et un programme de visites doivent avoir été élaborés. Les modalités concrètes de collaboration entre l'IFDH, le CCSP, le Comité P et Myria doivent être précisées dans un protocole de coopération. Les recrutements nécessaires au fonctionnement du mécanisme doivent avoir été effectués, après l'octroi de ressources budgétaires indispensables.

Pour arriver au bout de cette tâche, les institutions concernées ont élaboré une feuille de route commune. Elles s'inspirent également des pratiques et des expériences d'autres mécanismes nationaux de prévention, dont beaucoup existent depuis de nombreuses années. La loi prévoit deux phases d'évaluation du système de prévention, respectivement 2 et 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi ⁽⁷⁹⁾.

Elles permettront d'identifier ce qui ne fonctionne pas (bien) et de demander des modifications ou des ajouts aux dispositions et aux budgets du mécanisme de prévention et des organismes spécialisés.

La création de ce mécanisme de prévention fédéral est un processus complexe qui ne manquera pas de connaître de nombreux défis. Cependant, il s'agit d'un développement important et positif dans le renforcement de la protection des droits humains en Belgique. La situation des personnes privées de liberté ne va pas s'améliorer du jour au lendemain, mais depuis le 28 mars 2024, elles disposent d'un allié de plus pour obtenir le respect de leurs droits face au risque de torture et de traitements inhumains et dégradants.

(79) *Projet de loi MNP, art. 12 (Loi portant création de l'IFDH, nouveau art. 8/10).*

