

## TRAITÉS SUR LES DROITS HUMAINS & INSTITUTIONS

Les traités internationaux sont d'une grande importance pour le respect, la protection et la promotion des droits humains au niveau national. Souvent, les dispositions des traités renforcent les normes et obligent l'État à organiser un suivi et à accorder une plus grande priorité à la réalisation de certains droits humains.

La Belgique est partie à la plupart des traités internationaux relatifs aux droits humains et prend généralement au sérieux leur mise en œuvre. Cependant, il existe encore des lacunes et des traités auxquels la Belgique devrait adhérer pour assurer la meilleure protection des droits humains possible. En outre, notre pays ne dispose toujours pas d'une institution nationale des droits de l'homme pleinement conforme aux principes de Paris. Il existe cependant en Belgique une série d'organismes dits "sectoriels" et d'autres plus généraux qui contrôlent le respect de certains droits humains. L'enchevêtrement institutionnel ainsi créé n'améliore pas la visibilité, l'autorité et le poids de chacune des agences existantes et il devient de plus en plus difficile pour les citoyen·nes de s'adresser à l'agence compétente pour résoudre leurs problèmes. Tous les quatre ou cinq ans, la politique de chaque État en matière de droits fondamentaux est examinée par les autres États membres des Nations unies dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU). La prochaine et quatrième présentation pour la Belgique aura lieu en 2026.

La Belgique doit veiller à ce que, d'ici là, une institution nationale des droits de l'homme de statut A soit opérationnelle, que le protocole facultatif à la Convention contre la torture ait été ratifié et que le mécanisme national de prévention correspondant ait été mis en place. Ces trois recommandations ont été formulées par de nombreux États depuis le premier examen (en 2011) et acceptées par la Belgique à chaque fois. Continuer à ne pas tenir cette promesse saperait la crédibilité des engagements du pays envers l'ONU. Il en va de même pour le plan d'action national contre le racisme, une promesse ferme, invariablement répétée mais non tenue depuis 2001.

### **RECOMMANDATIONS : la Belgique doit dès que possible, et au plus tard pour son prochain Examen périodique universel (EPU):**

- Créer et rendre opérationnel une institution ou un mécanisme national des droits de l'homme qui soit au moins conforme aux principes de Paris.
- Ratifier le protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et établir et rendre opérationnel le mécanisme national de prévention décrit dans ce protocole pour tous les lieux de détention.
- La Flandre doit veiller sans plus tarder à ce que la Belgique puisse ratifier le 12ème protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en adoptant le décret de consentement nécessaire. Ce protocole porte sur l'interdiction de discrimination, par une autorité publique, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
- Amnesty International demande également à la Belgique d'accepter toutes les dispositions de la Charte sociale européenne, en particulier les articles 19.12, 23, 24, 27.3 et 31 de la Charte.
- La Belgique devrait également élaborer un plan d'action national contre le racisme qui puisse garantir la coopération entre les différents niveaux politiques.

## **INSTITUTION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME**

Depuis des années, la Belgique s'est engagée à mettre en place une institution nationale des droits de l'homme qui réponde au moins aux normes internationales en la matière - les "principes de Paris"<sup>1</sup>. Pour une protection, un contrôle et une promotion efficaces de tous les droits humains, la Belgique doit enfin travailler à la réalisation de cette ambition.

La manière dont la Belgique façonne le contrôle du respect des obligations en matière de droits humains a considérablement évolué au cours des dernières décennies. Cela est dû, d'une part, aux évolutions du droit international et européen<sup>2</sup> et, d'autre part, aux discussions internes belges, souvent influencées par des aspects communautaires, sur l'organisation de l'État<sup>3</sup>.

Les agences ainsi créées forment un patchwork d'agences sectorielles (plus ou moins) indépendantes et d'agences plus générales avec des mandats fédéraux, interfédéraux ou régionaux<sup>4</sup>. Si chacun de ces organismes remplit indubitablement un mandat utile, la complexité et la multiplicité, les nombreux changements et les attaques politiques à l'encontre de certains organismes ont un impact sur leur reconnaissance, leur visibilité et leur accessibilité. Il va sans dire que cela rend également difficile l'obtention de la confiance ou de l'engagement des citoyen-nes.

L'Institut fédéral des droits humains (IFDH) établi par la loi en 2019 semble être une étape vers l'institution nationale des droits de l'homme avec le "mandat le plus large possible".

La loi et les documents préparatoires fournissaient un cadre pour la coopération institutionnelle et parlaient d'interfédéralisation pour réaliser le large mandat requis. Le gouvernement fédéral a semblé vouloir suivre cette voie. En effet, l'accord de coalition du 30 septembre 2020 stipulait :

"Un institut des droits humains performant doté d'un statut international A, sera constitué au cours de cette législature. Nous créerons un institut interfédéral des droits humains disposant d'une procédure de plainte. Le paysage constitué par les différents organes publics de promotion de l'égalité et des droits de l'Homme et les administrations concernées sera évalué. Les mesures nécessaires seront prises pour renforcer la coopération en son sein et son efficacité".

Entre-temps, l'Institut fédéral des droits humains est devenu opérationnel, a obtenu le statut B (comme Unia) et fait un excellent travail. Toutefois, la compétence de l'Institut est limitée, d'une part aux compétences fédérales et d'autre part aux questions qui ne sont pas traitées par les organismes sectoriels de promotion et de protection des droits (compétence résiduaire).

Les autres plans fédéraux (interfédéralisation et évaluation) sont restés lettre morte pour l'instant. En effet, le gouvernement flamand a lancé un pavé dans la marre en se retirant du centre interfédéral pour l'égalité des chances connu sous le nom d'Unia. Cette décision politique a été critiquée par les organisations de défense de l'égalité des chances et des droits humains<sup>5</sup>.

Toutefois, un Institut flamand des droits humains a été créé, pour reprendre les tâches "flamandes" d'Unia et celles du service flamand de médiation sur les questions de genre. L'Institut flamand dispose par ailleurs d'un mandat général de promotion et de protection des droits humains (dans la mesure où les compétences flamandes sont concernées). Enfin, il disposera d'un mécanisme de plainte limité, mais il ne sera compétent que pour les compétences flamandes et il n'est pas encore opérationnel.

Les prochains gouvernements devraient travailler sur l'ambition invariablement répétée de créer une institution des droits de l'homme pleinement conforme aux principes de Paris.

## **LE PROTOCOLE FACULTATIF À LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE (OPCAT)**

La Belgique a signé le protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture (OPCAT) en 2005. Ce protocole important vise à prévenir la torture et les autres mauvais traitements. Compte tenu notamment des nombreuses condamnations de la Belgique pour les mauvais traitements infligés à des personnes en détention, il s'agit d'une tâche très importante pour le gouvernement.

Le protocole constitue la base juridique d'un mécanisme international (le Sous-Comité des Nations unies pour la prévention de la torture) et exige des États qu'ils mettent en place un (ou plusieurs) mécanisme(s) national(aux) de prévention (MNP). L'OPCAT n'a toujours pas été ratifié par la Belgique. Bien que toutes les mesures législatives nécessaires aient été prises<sup>6</sup>, la loi d'assentiment fédérale n'a pas encore été publiée au Moniteur belge et l'instrument de ratification n'a pas encore été déposé. Les gouvernements successifs ont toujours voulu mettre en place le mécanisme national de prévention avant de procéder à la ratification.

La Belgique n'ayant toujours pas ratifié le protocole, l'organe de contrôle international, le "Sous-Comité pour la prévention de la torture", ne peut pas non plus visiter les lieux de détention en Belgique<sup>7</sup>.

Des consultations avec les parties prenantes ont été lancées au cours de la législature actuelle, l'accent étant mis sur la manière d'intégrer les tâches d'un mécanisme national de prévention dans les mécanismes et organes existants<sup>8</sup>.

La Belgique doit au plus vite mettre en place un mécanisme national de prévention et ratifier l'OPCAT sans plus tarder. La mise en place du Mécanisme national de prévention doit se faire conformément aux principes de Paris (comme le prévoit l'article 18.4 de l'OPCAT).

## **PROTOCOLE N°12 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES (CEDH)**

Ce douzième protocole prévoit une interdiction générale de la discrimination, alors que l'interdiction de la discrimination prévue dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 14) ne peut être utilisée que dans les cas de discrimination dans l'exercice des autres droits de la CEDH.

Le protocole a été adopté le 4 novembre 2000 et est entré en vigueur le 1er avril 2005. La Belgique l'a signé le 4 novembre 2000 mais ne l'a pas encore ratifié. Le Protocole n°12 est un traité mixte, ce qui implique d'obtenir l'accord de la Chambre des représentants, mais aussi des assemblées législatives des entités fédérées dont les compétences sont concernées par le traité. Toutes ont donné leur avis conforme, sauf le Parlement flamand, malgré un projet de décret d'avis conforme datant de 2008.

La Flandre doit veiller à ce que la Belgique puisse ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme en adoptant un décret de consentement.

## **CHARTRE SOCIALE EUROPÉENNE**

Lors de la ratification de la Charte sociale européenne (CSE) révisée du Conseil de l'Europe en 2004, la Belgique a accepté 87 de ses 98 paragraphes. En juin 2015, la Belgique a accepté d'être liée par 4 dispositions supplémentaires (articles 26§2, 27§1, 27§2 et 28 de la Charte révisée), ce qui porte le total des dispositions acceptées par la Belgique à 91 des 98 paragraphes<sup>11</sup>.

Parmi les dispositions que la Belgique n'accepte pas actuellement figurent la promotion et la facilitation de l'éducation des enfants de travailleurs migrants dans leur langue maternelle (Art. 19.12), le droit des personnes âgées à la protection sociale (Art. 23), le droit à la protection en cas de licenciement (Art. 24), le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (Art. 27.3) et le droit au logement (Art. 31).

En outre, la Belgique n'a pas encore fait de déclaration qui permettrait à des organisations de la société civile d'avoir le droit de se plaindre auprès du mécanisme de réclamation collective établi dans un protocole à cette convention. Amnesty International demande instamment à la Belgique de faire cette déclaration et d'accepter toutes les dispositions de la Charte sociale européenne.

## **PLAN D'ACTION NATIONAL CONTRE LE RACISME ET LES AUTRES FORMES DE DISCRIMINATION**

Le racisme et les formes de discrimination qui y sont liées restent très répandues et, comme l'a déclaré le Groupe de travail d'experts des Nations unies sur les personnes d'ascendance africaine après avoir visité la Belgique en 2019: "Il existe des preuves manifestes que la discrimination raciale est endémique dans les institutions"<sup>12</sup>.

Depuis la Conférence mondiale contre le racisme de Durban en 2001, les autorités belges répètent qu'elles vont élaborer un plan d'action national (ou interfédéral) contre le racisme. Malgré les recommandations répétées, entre autres, du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), ce plan n'existe toujours pas.

Entre-temps, des plans d'action fédéraux et certains plans d'action régionaux (à Bruxelles et en Wallonie) sont mis en œuvre, ce qui est une bonne chose. Toutefois, selon Unia, le centre interfédéral pour l'égalité des chances, un plan interfédéral reste nécessaire pour garantir la coopération entre les différents niveaux politiques<sup>13</sup>.

Conformément aux recommandations du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), entre autres, la Belgique doit élaborer un plan d'action national contre le racisme.

<sup>1</sup> Pour une sélection de recommandations adressées à la Belgique et d'engagements belges jusqu'en 2015, voir p. 4 Amnesty International, Belgium : Submission to the UN Universal Periodic Review, juin 2015 (Index : [EUR 14/2497/2015](#)).

Voir aussi plus loin : Amnesty International, Belgique : Soumission au Comité des droits de l'homme des Nations unies, septembre 2019 (Index : [EUR 14/1041/2019](#)) et Amnesty International, Belgique : Soumission au Comité des Nations unies contre la torture, 71<sup>st</sup> Session, 12-30 juillet 2021, 15 juin 2021 (Index [14/4290/2021](#)).

<sup>2</sup> Quelques exemples de "moteurs" internationaux et régionaux de cette évolution (liste non exhaustive) :

§ Les États sont vivement encouragés à créer un institut national des droits de l'homme conformément aux principes de Paris ; <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

- Les obligations découlant des traités relatifs aux droits de l'homme (voir, par exemple, la Convention relative aux personnes handicapées et l'OPCAT (que la Belgique n'a pas encore ratifiée), par exemple) ;

§ La législation européenne prévoit la création d'organismes indépendants chargés de superviser l'application et le respect de certains aspects du droit européen et de promouvoir, analyser, surveiller et soutenir les politiques relatives à certains droits de l'homme (voir, par exemple, la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE), les directives sur l'égalité entre les hommes et les femmes <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0113>,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0041>

§ Les organes de traités, les procédures spéciales des Nations unies et le mécanisme d'examen périodique universel exercent également des pressions pour que les politiques spécifiques ou générales en matière de droits humains fassent l'objet d'un contrôle indépendant.

<sup>3</sup> Prenons l'exemple de l'"interfédéralisation" et de l'éclatement du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en 2014.

<sup>4</sup> Les travaux préparatoires de la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral de protection et de promotion des droits de l'homme ([DOC 543670/001](#)) citent 13 organismes :

(1) Le centre interfédéral pour l'égalité des chances UNIA. <https://www.unia.be/fr> Un institut des droits de l'homme doté d'une accréditation de statut B et compétent pour un large éventail de motifs de discrimination, mais pas (plus) pour les questions concernant les compétences flamandes ;

(2) Le centre fédéral de migration Myria : <https://www.myria.be/fr>

(3) Le point focal pour lutter contre la pauvreté nationale (ou interfédéral) pour la lutte contre la pauvreté ;

<https://www.luttepauvrete.be/>

(4) L'Institut fédéral pour l'égalité entre les femmes et les hommes ; <https://igvm-iefh.belgium.be/fr>

(5) L'autorité fédérale de protection des données : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen>

(6) La Commission nationale des droits de l'enfant (interfédérale) : [https://ncrk-cnde.be/fr/slider\\_activites62](https://ncrk-cnde.be/fr/slider_activites62)

(7) Le Comité permanent (fédéral) de contrôle des services de renseignement et de sécurité [https://www.comiteri.be/index.php/fr/comite-permanent-r/competences\\_mainmenu-64](https://www.comiteri.be/index.php/fr/comite-permanent-r/competences_mainmenu-64)

(8) Le Conseil central de surveillance des établissements pénitentiaires (fédéral) pénitentiaire : <https://ccsp.belgium.be/>

(9) Le Commissariat flamand aux droits de l'enfant.

(10) Le Délégué général aux droits de l'enfant pour la Belgique francophone.

(11) Le médiateur fédéral : <https://www.federaalombudsman.be/fr/accueil>

(12) Le "Médiateur" pour la communauté francophone

(13) Le bureau du médiateur pour la communauté germanophone.

Cette énumération n'est pas exhaustive. D'autres exemples d'organismes qui remplissent un mandat dans le domaine des droits humains n'ont pas été mentionnés, notamment l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains : <https://federaalinstituutmensenrechten.be/fr> lui-même, le Comité permanent de contrôle des services de police (le Comité permanent P), le Service flamand de médiation, la Commission flamande de surveillance et l'Institut flamand des droits de l'homme, récemment créé.

<sup>5</sup> Voir, entre autres ; "Les organisations de Midfield dénoncent la sortie d'urgence de la Flandre d'Unia : "Un autre point du plan en 70 points réalisé" PAL NWS 6 juillet 2022 ; Conseil flamand de la jeunesse, [avis Institut flamand des droits de l'homme](#), 2 février 2022 ; SERV-Commissie Diversiteit, [avis décret de création Institut flamand des droits de l'homme](#), 1er février 2022 ; NOOZO, [avis Institut flamand des droits de l'homme](#), 1er février 2022. Voir également LEVL, [Midfield gives legal possibilities new Flemish Human Rights Institute a fat insufficient](#) ; [Staff of Unia writes open letter : "As human rights experts we are very concerned"](#) ; 14 mars 2022.

<sup>6</sup> Travaux parlementaires pour la loi d'adhésion à l'OPCAT - [54-3192](#). Les assemblées parlementaires des Régions et Communautés avaient précédemment accepté de ratifier l'OPCAT : Région de Bruxelles-Capitale ([décret du 27 juillet 2017](#)) ; Région wallonne ([décret du 13 mars 2014](#) et [décret du 13 mars 2014 \(2\)](#), ) ; Communauté française ([décret du 27 février 2014](#)) ; Flandre ([décret du 13 juillet 2012](#)) ; Communauté germanophone ([décret du 25 mai 2009](#)).

<sup>7</sup> T. DAEMS, "European antifolter committee again sharp on Belgian prisons", Juristenkrant, 21 décembre 2022, 9, [ShowFile.aspx \(kluwer.be\)](#).

<sup>8</sup> Voir la page 41 du Ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne. Note de politique générale, [Doc 55 2934/013](#), 28 octobre 2022.

<sup>9</sup> Le Parlement de la Communauté germanophone l'a fait le 18 février 2002, la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale le 5 décembre 2002, la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale le 15 mai 2003, le Parlement de la Région wallonne le 18 novembre 2003 et le Parlement de la Communauté française le 21 avril 2004.

<sup>10</sup> Le Parlement fédéral a adopté un projet de loi d'assentiment le 12 janvier 2012.

<sup>11</sup> Département de la Charte sociale européenne - Conseil de l'Europe. [La Belgique et la Charte sociale européenne - Fiche d'information Belgique : Mise à jour : mars 2022](#).

<sup>12</sup> " (Il) existe des preuves évidentes que la discrimination raciale est endémique dans les institutions en Belgique. " [Déclaration aux médias du Groupe de travail d'experts des Nations unies sur les personnes d'ascendance africaine, à l'issue de sa visite officielle en Belgique, du 4 au 11 février 2019 - Bruxelles, 11 février 2019](#).