

Le Comité des Nations Unies contre la torture : processus de rapportage et rôle des ONG

**Analyse CODE
Novembre 2012**

On pourrait penser que la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹ des Nations Unies² ne concerne nullement la Belgique et encore moins les droits de l'enfant. Il n'en est pourtant rien dans les faits.

Ainsi, déjà en 2008, la Belgique a été pointée du doigt par le Comité contre la torture, organe garant de la bonne application de la Convention dans les Etats parties à la Convention³ (puisqu'ils l'ont ratifiée⁴, ce qui est le cas de la Belgique), concernant l'infrastructure accueillant les mineurs étrangers non accompagnés ou encore sur l'administration de la justice juvénile⁵.

Si aucune disposition de la Convention ne concerne directement les enfants, ceci ne veut pas pour autant dire qu'aucune d'entre elles ne peut être invoquée pour des situations impliquant un enfant. Ce qui fût en l'occurrence le cas pour la Belgique.

Collaborant à la rédaction du dernier rapport alternatif à destination du Comité contre la torture, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a souhaité faire un point sur la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, sur les missions de ce Comité ainsi que sur le rôle que peuvent jouer les Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans le cadre de cette mission de contrôle du Comité contre la torture, le rapportage.

¹ Ci-après, la Convention.

² Pour rappel, l'organisation des Nations-Unies « a été établie en 1945 pour maintenir la paix et la sécurité internationales et développer des relations amicales entre les Nations, pour aider à résoudre les problèmes internationaux, promouvoir le respect des droits de l'Homme et encourager les pays à travailler ensemble » (Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, *Mon guide pour faire un rapport pour la CIDE*, Genève, 2011, http://www.childrightsnet.org/docs/FileManager/NGOGroup/Mon_guide_pour_faire_un_rapport_sur_la_CIDE_WEB_Couleur.pdf, p. 16).

³ Un Etat partie est un « Etat qui a ratifié ou exprimé autrement son consentement à être lié par un traité international » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traités de l'ONU*, 2010, p. 60).

⁴ Une ratification consiste en une « expression de consentement définitive et légale qui contraint entièrement un Etat à mettre en application les dispositions d'un traité » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traités de l'ONU*, 2010, p. 62).

⁵ Observations finales (OF) du Comité contre la torture : Belgium, 21/11/08, CAT/C/BEL/CO/2.

En quoi consiste la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ?

Il s'agit d'un traité de droit international émanant des Nations Unies qui vise à promouvoir les droits de l'Homme par l'interdiction de la torture à travers le monde.

La torture y est définie comme « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personnes aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement des sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles »⁶.

Pour rappel, les Etats qui ont ratifié cette convention sont tenus de mettre en œuvre des mesures concrètes pour, d'une part, empêcher des situations de torture dans leurs frontières et, d'autre part, ne pas renvoyer dans leur pays « d'origine » des personnes risquant d'être exposées à des faits de torture.

Soulignons enfin qu'un protocole facultatif à la Convention⁷, qui traite du contrôle des lieux de détention, a été adopté par les Nations-Unies le 18 décembre 2002. A ce jour, la Belgique a signé ce protocole mais ne l'a toujours pas ratifié.

Le Comité contre la torture, c'est quoi ?

Le Comité contre la torture est un organe des Nations Unies composé d'experts indépendants, qui est chargé de surveiller l'application par les Etats parties de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984⁸.

La Belgique a ratifié cette Convention en 1999⁹. Depuis lors, le Comité est notamment compétent pour veiller à la bonne application de la Convention en Belgique.

⁶ Article 1^{er}.

⁷ Voyez le texte sur le site : <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>

⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Comité contre la torture*, <http://www2.ohchr.org/french/bodies/cat/>

⁹ Loi portant assentiment à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10/12/1984, *M.B.*, 09/06/99. Le texte est disponible sur le site : <http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm>

Quels sont ses moyens d'action ?

Le Comité contre la torture dispose de plusieurs mécanismes de contrôle : les rapports, les communications émanant d'Etats, les communications provenant de particuliers, l'inspection et l'enquête.

Les communications émanant d'Etats permettent aux Etats de déposer une plainte auprès du Comité contre la torture concernant la violation de la Convention contre la torture ainsi que son protocole par un autre Etat. Précisons que pour pouvoir entamer une telle démarche, les deux Etats doivent avoir ratifié la Convention et le Protocole. L'utilisation de ce mécanisme est très rare car, comme on peut l'imaginer, elle n'est pas sans conséquence sur le plan diplomatique.

Les communications émanant de particuliers permettent à un particulier qui a déjà épuisé les voies de recours internes¹⁰ d'introduire une plainte auprès du Comité s'il estime qu'il a fait l'objet d'une violation d'un droit protégé par la Convention contre la torture et/ou le Protocole. L'examen d'une plainte par le Comité ne peut avoir lieu que si l'Etat contre qui la plainte est formulée a reconnu la compétence du Comité en la matière. Ces plaintes peuvent aussi entraîner des modifications législatives si la loi du pays est contraire à la Convention contre la torture ou à son protocole, que le particulier invoque devant le Comité¹¹.

Le Comité peut aussi réaliser une inspection. Au niveau de ce mécanisme-là, c'est le Sous-Comité pour la prévention de la torture, créé le 18 décembre 2002 par le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹², qui est chargé du contrôle des lieux de détention.

Il peut, pour ce faire, avoir accès à tous les lieux de détention, à tous les renseignements concernant le traitement des personnes détenues ainsi que leurs conditions de détention, mais également interroger sans témoin les personnes privées de liberté ainsi que tout individu disposant de renseignements utiles. Il rend souvent ses conclusions publiques¹³.

Enfin concernant l'enquête, le Comité peut en ouvrir une lorsqu'il possède des informations fiables indiquant qu'un Etat partie viole le traité, et ce de manière grave, sérieuse ou systématique. Cette procédure reste confidentielle. De plus, le Comité cherche à coopérer avec l'Etat concerné dans le cadre de la procédure. Cette dernière ne peut être mise en

¹⁰ Avoir épuisé les voies de recours internes consiste en le fait d'avoir exercé « tous les mécanismes nationaux disponibles, telles les cours locales ou d'autres procédures de plaintes, pour obtenir une réparation face à des violations des droits de l'homme » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traité de l'ONU*, 2010, p. 60).

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ce texte est disponible sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcmePage.aspx>

¹³ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Association for the Prevention of Torture (APT), *op. cit.*

œuvre que si l'Etat a reconnu cette compétence au Comité contre la torture¹⁴. Les ONG peuvent transmettre au Comité des informations importantes au sujet des violations systématiques des droits de l'Homme, afin de permettre au Comité concerné de lancer une procédure d'enquête¹⁵. A la fin de la procédure, les constatations et les recommandations du Comité sont soumises à l'Etat concerné. Un délai de six mois est laissé à l'Etat pour que ce dernier réponde et pour qu'il informe le Comité de toute mesure prise suite à la procédure d'enquête¹⁶.

En quoi consiste le processus de rapportage ?

Le processus de rapportage, qui se réalise par le biais de la remise de rapports nationaux auprès du Comité, permet un examen public de la mise en œuvre de la Convention par la Belgique¹⁷.

En termes de fonctionnement, un premier rapport a dû être remis dans la première année faisant suite à la ratification du traité par l'Etat partie (on parle alors de « Rapport initial »). Pour la Belgique, le premier rapport date de 2002. Les rapports suivants, dénommés « rapports périodiques », sont ensuite remis tous les quatre ans.

En Belgique, c'est le Gouvernement belge qui rédige ce rapport. D'autres organismes ou instances indépendantes peuvent aussi rédiger un rapport. On parle alors de « Rapport alternatif ».

Ceci signifie que plusieurs acteurs entrent en jeu dans ce processus de rapportage. Il concerne non seulement la Belgique et le Comité mais également les ONG, les médias, les institutions nationales relatives aux droits de l'Homme¹⁸ et les agences des Nations Unies (Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme, UNICEF, UNESCO,...). C'est dans ce cadre que la CODE participe actuellement au processus de rapportage devant le Comité contre la torture concernant la situation en Belgique.

Ces divers acteurs sont entendus dans le cadre d'une pré-session (où les ONG et institutions spécialisées sont auditionnées) ou d'une session (où les autorités sont entendues).

Suite à l'examen des rapports déposés et de toute autre source pertinente, le Comité fait part de ses préoccupations et recommandations à la Belgique sous la forme d'Observations finales (ces dernières prennent la forme d'un document écrit).

¹⁴ Service international pour les droits de l'homme, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ *Ibid.*, p. 33.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Association for the Prevention of Torture (APT), Film: *Les organes de traités. Les droits de la personne en action*, 2006.

¹⁸ Les institutions nationales relatives aux droits de l'Homme constituent des mécanismes indépendants de l'Etat, qui ont un rôle à jouer dans la consultation, la protection et la promotion des droits de l'homme dans leur pays respectif.

Un autre volet important de ce processus concerne la diffusion des Observations finales émises par le Comité suite à l'examen de la situation en Belgique. En effet, leur impact dépendra notamment de la publicité donnée par l'Etat belge, des mécanismes de suivi existant en Belgique, de la manière dont la presse relayera ces informations et de l'utilisation qu'en fera la société civile. En tant qu'organisation de défense et de promotion des droits de l'enfant en Belgique, la CODE joue un rôle à ce niveau-là.

Notons enfin que le Comité peut être amené à analyser la situation juridique d'un Etat partie qui n'a pas remis son rapport. On parle alors de « procédure de bilan »¹⁹, ceci pour éviter qu'un pays ne fasse pas l'objet de contrôle par le Comité en ne soumettant pas de rapports. En pareille hypothèse, le Comité utilise toutes les sources disponibles, dont les rapports réalisés par des ONG indépendantes telles Human Rights Watch, Amnesty International,...

A retenir :

Rapport officiel : L'Etat soumet périodiquement un rapport sur les mesures qu'il a adoptées pour donner effet aux droits reconnus par la Convention.

Rapport alternatif : Afin de promouvoir l'application effective de la Convention, le Comité invite les institutions spécialisées à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans des secteurs relevant de leurs domaines d'activités. L'idée est de compléter le rapport officiel dans les domaines où il n'en fournit pas suffisamment et sur les questions sensibles pour lesquelles les ONG considèrent que l'information officielle transmise est incorrecte et/ou partielle.

Quel rôle la CODE peut-elle jouer dans ce cadre ?

La CODE est actuellement en plein processus de rapportage dans le cadre du troisième rapport sur la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Pour ce troisième rapport, la Belgique a opté pour une nouvelle procédure²⁰ (facultative) qui consiste à répondre à une série de questions au lieu de rédiger un rapport « traditionnel » (article par article). D'après nos informations²¹, l'Etat belge considère que cette procédure présente un triple avantage : elle est plus rapide (les rapports sous cette forme sont examinés en priorité), plus simple (suppression d'une étape) et plus « efficace » (les débats étant plus ciblés, les recommandations sont dès lors plus précises²²).

¹⁹ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Association for the Prevention of Torture (APT), *op. cit.*

²⁰ Cette procédure a été acceptée par 75% des Etats qui ont ratifié la Convention.

²¹ Ces informations ont été recueillies lors d'une réunion, qui s'est tenue en juillet 2012, entre ONG, institutions spécialisées et Gouvernement belge, dans le cadre du troisième rapport au Comité contre la torture.

²² Les ONG s'interrogent sur cet argument en soulignant le risque qu'en raison de ce processus, différentes problématiques soient mises de côté.

Comme mentionné, l'Etat belge a rédigé sa contribution et l'a remis au Comité en juillet 2012. C'est donc ensuite aux organisations non gouvernementales de contribuer au processus en rédigeant leur rapport alternatif.

La Convention touche des domaines divers qui englobent le travail de nombreuses associations. Ceci explique que ces dernières se soient regroupées en coordination de fait. Chaque ONG spécialisée dans son domaine traitant de la ou des questions pour lesquelles elle est compétente. La CODE traite des questions touchant aux droits de l'enfant.

A l'heure où nous finalisons la récente analyse, la date de passage de l'audition des autorités belges n'étant pas encore déterminée, les ONG n'ont pas encore transmis leur rapport. Elles devront le faire au maximum deux semaines avant l'audition du Gouvernement belge devant le Comité.

Quoi qu'il en soit, comme expliqué ci-dessus, le travail des ONG dans le cadre de ce processus de rapportage ne se clôturera pas au lendemain de la remise des Observations finales par le Comité. La CODE et ses partenaires veilleront à une large diffusion de ce document et exerceront un travail de lobbying en la matière.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un Rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles - www.lacode.be - info@lacode.be