



**La mise en œuvre
du Protocole facultatif à la
Convention des Nations Unies
contre la torture**

Mécanismes nationaux de prévention

**Genève, novembre 2003
(2^{ème} édition)**

Table des Matières

	Page
Introduction	03
Première partie:	05
Obligation pour les États Parties de mettre en place, désigner ou administrer des mécanismes nationaux de prévention:	
1. A quel moment les mécanismes doivent-ils être opérationnels?	05
2. Quelle forme les mécanismes nationaux doivent-ils avoir?	06
3. Mandat des mécanismes nationaux de prévention	06
Deuxième partie:	10
Critères et garanties afin d'assurer un fonctionnement efficace des mécanismes nationaux de prévention:	
1. Indépendance des mécanismes dans l'exercice de leurs fonctions	10
2. Composition du personnel des mécanismes nationaux	14
3. Garanties et pouvoirs relatifs aux visites	15
4. Recommandations et suivi des visites	17
Troisième partie:	21
Coopération et dialogue:	
1. Coopération entre les autorités et les mécanismes nationaux de prévention	21
2. Coopération entre le Sous-Comité et les mécanismes nationaux de prévention	22
3. Contact direct avec le Sous-Comité	23
Conclusion	24

Introduction

L'Association pour la prévention de la torture (APT) est une organisation internationale non gouvernementale qui travaille dans le monde entier pour prévenir la torture et les mauvais traitements. Elle encourage notamment la mise en œuvre de mécanismes de contrôle préventifs tels que les visites des lieux de détention, ce qui lui a valu de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration du Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT).¹ Ce traité a pour objectif d'instaurer un système de visites régulières des lieux de détention par des organes d'experts nationaux et internationaux indépendants afin de prévenir la torture et autres formes de mauvais traitements.² Novateur de par sa double démarche, qui comprend d'une part la mise en œuvre d'un nouvel organe international (le Sous-Comité du Comité contre la torture) et d'autre part une obligation pour les États Parties de se doter de mécanismes nationaux de prévention complémentaires, il représente un nouvel instrument de prévention de la torture.

Si l'efficacité des visites des lieux de détention comme moyen de prévenir la torture et d'améliorer les conditions de détention n'est plus à démontrer, il n'existait jusqu'à présent aucun instrument international permettant de réaliser de telles visites à l'échelle mondiale. Le Sous-Comité en passe d'être créé sera chargé de mener ce genre d'inspections dans la totalité des États Parties.

Par ailleurs, c'est la première fois que sont fixés dans un instrument international des critères et des mesures de sauvegarde portant sur les **mécanismes nationaux de prévention**. Enfin, le Protocole facultatif fait œuvre de pionnier en préconisant la complémentarité des efforts préventifs aux niveaux national et international pour garantir l'application effective des standards internationaux au niveau local.

En ratifiant le Protocole facultatif, les États Parties s'engagent à mettre en place, désigner ou administrer des mécanismes nationaux de prévention. Pour certains États, il s'agira de créer un nouvel organisme, alors que d'autres devront vérifier si le mécanisme dont ils disposent déjà remplit les obligations prévues par le Protocole facultatif.

Ce document a pour but d'offrir un commentaire sur les dispositions contenues dans le Protocole facultatif concernant les mécanismes nationaux de prévention et d'exposer les opinions et recommandations de l'APT visant à favoriser la mise en œuvre et le bon fonctionnement de ces organes.

Il contient quelques exemples pratiques choisis sur la base d'un séminaire organisé conjointement par l'APT et le Haut-Commissariat aux droits de

¹ Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 2002.

² Article 1 du Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies.

l'homme, qui a eu lieu à Genève, en juillet 2003. Une variété de mécanismes domestiques de visite³ y a participé afin d'échanger leurs expériences en matière de prévention de la torture par des visites aux lieux de détention.

L'inclusion de ces mécanismes dans cette publication ne doit pas être interprétée comme une volonté de leur part d'être désignés en tant que mécanismes nationaux de prévention selon le Protocole facultatif. Ils sont plutôt une illustration de la variété des mécanismes de visite qui existent à travers le monde et des diverses approches prises par rapport à la prévention de la torture.

Debra Long

*Responsable du Programme Nations Unies et affaires juridiques
Association pour la prévention de la torture*

Sabrina Oberson

*Assistante de Programme
Association pour la prévention de la torture*

³ Aux fins de ce document, le terme « mécanismes nationaux de prévention » se réfère aux mécanismes prévus par le protocole, alors que le terme « mécanismes domestiques de visite » se réfère aux mécanismes qui font des visites aux lieux de détention au niveau national, en général.

Première partie :

Obligation pour les États Parties de mettre en place, désigner ou administrer des mécanismes nationaux de prévention

"Article 3

Chaque Etat 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").

"Article 17

Chaque Etat Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion audit Protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national. Les mécanismes mis en place par des entités décentralisées pourront être désignés comme mécanismes nationaux de prévention aux fins du présent Protocole, s'ils sont conformes à ses dispositions."

Selon les articles 3 et 17, les États Parties sont tenus de mettre en place, de désigner et d'administrer un ou plusieurs mécanismes nationaux indépendants chargés de visiter les lieux de détention afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

1. À quel moment les mécanismes doivent-ils être opérationnels?

Les États Parties sont tenus de disposer de mécanismes nationaux de prévention opérationnels **un an après l'entrée en vigueur du Protocole facultatif ou, si ce dernier est déjà entré en vigueur, un an après l'avoir ratifié**. Cependant, en vertu de l'article 24, les États peuvent faire une déclaration au moment de la ratification annonçant le report de l'exécution de leurs obligations concernant les mécanismes nationaux (ou le mécanisme international). Cet ajournement porte sur trois ans au terme desquels une prorogation de deux ans peut être accordée.⁴

⁴ Un Etat ne peut toutefois pas ajourner à la fois ses obligations concernant les mécanismes nationaux de prévention et celles ayant trait au mécanisme de visite international :

Article 24

1. *Au moment de la ratification, les États Parties peuvent faire une déclaration indiquant qu'ils ajournent l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de la troisième ou de la quatrième partie du présent Protocole.*
2. *Cet ajournement vaut pour un maximum de trois ans. À la suite de représentations dûment formulées par l'État Partie et après consultation du Sous-Comité, le Comité contre la torture peut proroger cette période de deux ans supplémentaires.*

2. Quelle forme les mécanismes nationaux doivent-ils avoir?

Le Protocole facultatif ne préconise pas de forme particulière pour les mécanismes nationaux de prévention. Les États Parties sont donc libres de choisir le type de mécanisme qui convient le mieux à leur contexte politique ou géographique. Il existe déjà à travers le monde divers mécanismes nationaux chargés d'effectuer des visites dont: les commissions de droits de l'homme, les ombudsmans, les commissions parlementaires, les organisations non gouvernementales, des groupes d'individus ainsi que des mécanismes hybrides combinant différents éléments. Pour autant qu'ils répondent aux critères définis par le Protocole facultatif, tous ces mécanismes sont susceptibles d'être désignés comme mécanismes nationaux de prévention.

La possibilité de disposer de plusieurs mécanismes a également été prévue, en particulier pour les États fédéraux où des organes décentralisés peuvent être désignés comme mécanismes nationaux de prévention.

Par ailleurs, les États Parties peuvent également décider de disposer de plusieurs mécanismes nationaux de prévention en raison d'une division thématique plutôt que géographique. A titre d'exemple, si un État dispose d'un mécanisme de visite des institutions psychiatriques efficace, il peut le conserver et en créer d'autres pour les autres types de lieux de détention.

Lorsqu'un État Partie décide de disposer de plusieurs mécanismes nationaux de prévention, qu'ils soient régionaux ou thématiques, **l'APT recommande** de trouver un moyen d'assurer la coopération entre ces différents organes, coopération qu'elle juge indispensable. Nous estimons que dans ce cas précis, il serait approprié de disposer **d'un organe de coordination au niveau national** afin d'harmoniser le travail de chaque mécanisme de prévention.

3. Mandat des mécanismes nationaux de prévention

"Article 4

1. *Chaque Etat Partie autorise les mécanismes visés aux articles 2 et 3 à effectuer des visites, conformément au présent Protocole, dans tout lieu placé sous sa juridiction ou sous son contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite".*
2. *Aux fins du présent Protocole, on entend par privation de liberté 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 19

Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- (a) Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;*
- (b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies;*
- (c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.*

En vertu de ces dispositions, les mécanismes nationaux devraient être habilités à effectuer des visites régulières des lieux de détention et formuler des recommandations orientées vers la prévention de la torture et l'amélioration des conditions de détention.

Exemples : *a) La Commission des droits de l'homme de l'Ouganda⁵ a été établie en 1995 par la Constitution de la République de l'Ouganda (article 51), en conformité avec les Principes de Paris. En vertu de l'article 53, la Commission est habilitée à « visiter les prisons, les lieux de détention ou autres lieux appropriés, dans le but d'évaluer et d'inspecter les conditions de vie des détenus et de faire des recommandations ». Cette Commission bénéficie de pouvoirs quasi-judictionnels et a le pouvoir d'ordonner la libération d'une personne détenue ainsi que recommander le paiement de dédommagements.*

b) Le Comité Helsinki de Bulgarie⁶ est une organisation non-gouvernementale créée en 1992. Sur la base de la loi bulgare sur l'exécution des peines⁷, le Comité conclut des accords avec les ministères en charge des divers lieux de détention⁸. Il peut ainsi contrôler les conditions de détention des personnes privées de leur liberté afin de vérifier la conformité des lieux et de l'environnement carcéral avec les standards des Nations Unies et les standards européens des droits de l'homme en la matière.

⁵ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.uhrc.org>

⁶ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.bghelsinki.org>

⁷ Selon l'article 99, les organisations non gouvernementales sont autorisées à visiter les lieux de détention.

⁸ Le Comité bulgare a conclu des accords avec différents ministères bulgares, dont le ministère de la justice, le ministère des affaires sociales, le ministère de l'éducation et le ministère de la santé.

Bien que les mécanismes nationaux de prévention désignés par le protocole se concentreront sur la prévention de la torture et autres formes de mauvais traitements, un mandat plus large pourrait leur être attribué. En effet, cela leur permettrait de prendre en considération d'autres violations des droits de l'homme dont les personnes privées de liberté pourraient faire l'objet (telles que le droit à une assistance médicale, le droit de recevoir des visites, le droit à une nourriture adéquate, etc) ou d'utiliser d'autres moyens, en plus des visites aux lieux de détention, pour prévenir la torture et les mauvais traitements.

a) Lieux à visiter

L'APT considère que les lieux de détention, tels que définis de manière générale dans le Protocole, comprennent les lieux suivants, sans toutefois s'y limiter: les postes de police, les lieux de détention des forces de sécurité, tous les centres de détention préventive, les maisons d'arrêt, les prisons pour détenus condamnés, les centres pour mineurs, les centres d'immigration, les zones de transit des aéroports internationaux, les centres de détention pour requérants d'asile, les institutions psychiatriques et les lieux de détention administrative.

Il est important de mentionner que cette liste est non-exhaustive puisque certains mécanismes domestiques existants font des visites dans d'autres lieux de détention (voir liste ci-dessous)⁹.

b) Fréquence des visites

Pour être efficaces, il est implicitement entendu que les visites des lieux de détention doivent être fréquentes. **L'APT recommande** que les mécanismes nationaux de prévention soient en mesure de **déterminer la fréquence exacte de leurs visites**, en prenant en compte les différences entre les types de lieux. Par exemple, les locaux de détention préventive devraient faire l'objet de visites plus fréquentes que les pénitenciers étant donné que les personnes qui y sont détenues changent plus souvent et qu'elles ont un contact plus limité avec le monde extérieur.

Le caractère régulier des visites est important pour diverses raisons, que ce soit pour contrôler les améliorations ou détériorations des conditions de détention ou pour protéger les personnes privées de leur liberté en général et plus particulièrement pour éviter le risque de représailles. De plus, la régularité des visites permet à l'équipe qui mène les visites d'établir un dialogue constructif avec les personnes détenues ainsi qu'avec les autorités détentrices et lui donnera la possibilité d'examiner les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

⁹ Le Comité Helsinki de Bulgarie entreprend des visites dans des divisions militaires et la Commission des droits de l'homme en Ouganda, pour sa part, fait des visites dans des camps de réfugiés ainsi que dans des camps où des personnes déplacées sont détenues. Un autre exemple est celui de l'Ombudsman en Pologne, établi en 1987, qui visite des unités spéciales pour les personnes dépendantes de l'alcool (connues sous le nom de « sobering chambers »).

*Exemple : **En Argentine, l'Ombudsman des prisons**¹⁰ a été créé en 1993 par un décret présidentiel et est spécialement habilité à assurer le respect des droits de l'homme des personnes détenues dans le système pénitentiaire fédéral. Afin d'accomplir son mandat, l'Ombudsman des prisons fait des visites hebdomadaires (principalement à Buenos Aires où 60% de la population carcérale nationale est détenue) et des entretiens privés avec les détenus. Il peut ainsi maintenir un dialogue constant avec ces derniers ainsi qu'avec les autorités pénitentiaires.*

L'APT estime également que les mécanismes nationaux de prévention de la torture et autres formes de mauvais traitements ne seront efficaces que si **l'accès en tout temps et à tous les lieux de détention** leur est garanti. En vertu de ce principe, outre les visites régulières et planifiées, les mécanismes nationaux de prévention ont la possibilité de réagir à tout événement particulier et de mener des visites ad hoc.

Dans la pratique, la plupart des mécanismes domestiques de visite à travers le monde adopte une approche réactive en menant des visites aux lieux de détention uniquement à la suite de plaintes. Pourtant, certains mécanismes domestiques de visite combinent cette approche réactive avec une approche préventive. C'est le cas des Ombudsman polonais et colombien, qui mènent à la fois des visites préventives selon un plan annuel ainsi que des visites suite à des plaintes ou des requêtes particulières.

¹⁰ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.jus.gov.ar/Ppn>

Deuxième partie :

Critères et garanties afin d'assurer un fonctionnement efficace des mécanismes nationaux de prévention

"Article 18

1. *Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.*
2. *Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays.*
3. *Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.*
4. *Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme."*

Dans son ensemble, l'article 18 établit les garanties spécifiques prévues pour préserver les mécanismes nationaux de prévention de toute ingérence de l'État. Loin d'être exclusives l'une de l'autre, ces dispositions sont au contraire complémentaires et doivent être considérées comme un tout afin d'assurer l'indépendance de ces organes.

Conformément à l'article 18(4), le Protocole facultatif prévoit que les États Parties doivent tenir dûment compte des "Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme" (Les Principes de Paris). Ces principes définissent des critères en matière de fonctionnement efficace des institutions nationales des droits de l'homme et de principes directeurs qui peuvent servir aux mécanismes nationaux de prévention. Le Protocole facultatif s'est aussi basé sur les Principes de Paris qui peuvent concerner le mandat spécifique des mécanismes nationaux de prévention ou qui lui sont directement applicables. Il préconise d'ailleurs des garanties et des critères très distincts en ce qui concerne le fonctionnement efficace de ces mécanismes. Il est important d'insister sur le fait que même si les Principes de Paris sont applicables uniquement aux Institutions nationales des droits de l'homme, l'OPCAT ne spécifie pas que le mécanisme national de prévention doive prendre cette forme.

1. Indépendance des mécanismes dans l'exercice de leurs fonctions

L'efficacité des organes qui travaillent à la prévention de la torture et autres formes de mauvais traitements est inconcevable sans l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention.

L'article 18(1) du Protocole facultatif est la première disposition à garantir l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention pour ce qui a trait à l'exercice de leurs fonctions. Concrètement, il en ressort que les mécanismes nationaux de prévention doivent pouvoir agir de manière indépendante et sans que les autorités publiques ne leur fassent obstacle, en particulier les autorités carcérales et policières ainsi que le gouvernement ou les partis politiques dans la conduite de leurs programmes. Il est également indispensable que les mécanismes nationaux de prévention soient *perçus* comme étant indépendants des autorités publiques.

L'APT recommande que les éléments suivants soient pris en compte par les États Parties pour assurer l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions:

a) Bases légales indépendantes

Les mécanismes nationaux devraient être **séparés d'une manière ou d'une autre des administrations exécutives et judiciaires** afin de conserver une indépendance réelle et manifeste. En conséquence, les bases sur lesquelles ils se fondent doivent être convenablement définies de sorte que les mécanismes nationaux de prévention ne puissent être dissous ni leur mandat modifié par l'État, par exemple à la suite d'un changement de gouvernement. La base légale de leur mandat pourrait, par exemple, reposer sur la Constitution (ex : la Commission des droits de l'homme de Fiji et l'Ombudsman polonais)¹¹, sur un acte du parlement (ex : la Commission nationale des droits de l'homme du Népal et la Commission des visiteurs officiels du Canton de Genève, en Suisse) ou sur un décret présidentiel (ex : le Comité sénégalais des droits de l'homme et l'Ombudsman des prisons en Argentine).

L'APT recommande en outre que les mécanismes nationaux de prévention puissent **rédiger leurs propres règles et procédures**, qui ne pourront être modifiées par aucune autorité extérieure.

b) Personnel indépendant

Afin d'assurer l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans leur ensemble, **l'APT recommande** qu'ils soient composés d'**experts indépendants** et sans attaches avec les autorités de l'État. Ces experts doivent être libres de **choisir eux-mêmes leurs collaborateurs**.

¹¹ La Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud, l'Ombudsman de Colombie et la Commission ougandaise des droits de l'homme ont également une base constitutionnelle.

c) Procédure de nomination indépendante

*"Les Principes de Paris:
Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme (...)*

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition."

Les Principes de Paris font office de guide dans la procédure de nomination des experts membres des mécanismes nationaux de prévention et garantissent la non-ingérence des autorités publiques.

L'APT recommande que la procédure de nomination détermine:

- La méthode de nomination ;
- Les critères de nomination ;
- La durée de la nomination ;
- Les immunités et privilèges ;
- Les procédures de démission et d'appel.

L'APT considère que pour être satisfaisant, un processus de nomination doit être **transparent** et comprendre des **consultations effectives des divers groupes pertinents de la société civile** – tels que les organisations non gouvernementales, les organisations sociales et professionnelles, les universités ainsi que d'autres experts – permettant d'identifier les candidats aptes à travailler pour le mécanisme national de visite.

L'APT recommande que les membres des mécanismes nationaux de prévention soient nommés pour une période déterminée d'un minimum de deux ans.

Exemples : a) *La **Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud**¹² a été créée en 1995, en vertu de la section 184 de la Constitution et a le mandat de visiter les lieux de détention. Les commissaires sont élus à la majorité des membres de l'Assemblée Nationale et le Président confirme les nominations. Leur mandat est d'une durée déterminée, ne dépassant pas sept ans. Bien que l'Acte réglementant le fonctionnement de la Commission (« Human Rights Commission Act ») ne spécifie pas que le processus de nomination doive se faire en consultation avec les représentants de la société civile, en pratique, ce processus est ouvert et transparent avec des interviews publiques.*

¹² Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.sahrc.org.za>

b) L'Ombudsman polonais¹³ a été établi par la Constitution en 1987. L'Ombudsman est nommé par le « Sejm »¹⁴ avec approbation du Sénat, pour un mandat d'une durée déterminée de cinq ans. L'Ombudsman doit être un citoyen polonais ayant des connaissances juridiques, de l'expérience professionnelle et étant de haute valeur morale. L'équipe qui entreprend les visites est constituée d'au moins trois ou quatre personnes et l'Ombudsman est autorisé à coopter des spécialistes tels que des médecins (médecins du secteur privé ou médecins légistes) pour participer à la visite de l'institution concernée.

d) Indépendance financière

"Les Principes Paris :

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme : (...)

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance."

L'autonomie financière est un critère fondamental sans lequel les mécanismes nationaux de prévention ne peuvent exercer leurs fonctions ni prendre de décisions de manière autonome. Les Principes de Paris soulignent l'importance des ressources suffisantes comme moyen d'assurer l'indépendance d'un mécanisme.

L'APT recommande que, si possible, **la source et la nature du financement** soient spécifiées dans le texte fondateur des mécanismes nationaux de prévention. Il est préconisé que les mécanismes nationaux de prévention aient un budget propre plutôt qu'un budget dépendant d'un ministère ou d'un département du gouvernement. Ceci devrait certifier qu'ils sont financièrement à même de remplir leurs fonctions de base en toute autonomie. Les membres experts doivent disposer d'un budget pour payer leurs collaborateurs. Leur indépendance s'en trouvera renforcée.

e) Transparence

La publication de rapports sur le travail et le fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention favorisera l'indépendance de ces organes et

¹³ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.brpo.gov.pl>

¹⁴ Le Sejm est l'une des chambres constituant l'Assemblée Nationale. La seconde chambre étant le Sénat.

contribuera à faire savoir que cette indépendance est effective. Pour cette raison, l'APT estime essentiel que les groupes de la société civile puissent avoir accès à l'information relative au travail des mécanismes nationaux de prévention, faire part de leurs commentaires et apporter leur concours pour ce qui a trait au bon fonctionnement ainsi qu'à l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention.

2. Composition du personnel des mécanismes nationaux de prévention

Conformément à l'article 18(2) du Protocole facultatif, les États Parties prennent les mesures qui s'imposent pour garantir que les membres experts possèdent les compétences et les connaissances professionnelles nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. Cet article engage par ailleurs les signataires à chercher un équilibre entre les sexes dans le personnel des mécanismes nationaux de prévention et une représentation adéquate des groupes ethniques et des minorités. Cette disposition va dans le sens des Principes de Paris qui soulignent en outre que les institutions nationales devraient être créées de sorte à assurer la composition pluraliste du personnel.

L'APT recommande que le personnel des mécanismes nationaux qui effectuent des visites des lieux de détention soit **pluraliste et pluridisciplinaire** dans sa composition et qu'il réunisse des juristes, des médecins – dont des spécialistes en médecine légale –, des psychologues, des représentants d'ONG ainsi que des spécialistes dans des domaines tels que les droits de l'homme, le droit humanitaire, les systèmes pénitentiaires et la police.

*Exemple : a) À **Rio de Janeiro**, Brésil, une des institutions les plus actives dans la défense des droits des personnes privées de leur liberté est le **Conseil de la Communauté**. Créé en 1992, ce Conseil qui travaille sur la base de volontariat, a le pouvoir de mener des visites non annoncées et libres de tout obstacle, dans toute institution pénale. Il est composé de personnes provenant d'une grande variété de domaines dont des représentants d'ONG, des anciens détenus, des travailleurs sociaux, des académiques et des défenseurs du peuple. Sa composition hétérogène constitue l'une des forces de ce mécanisme.*

3. Garanties et pouvoirs relatifs aux visites

Le Protocole prévoit que les États Parties doivent garantir certains pouvoirs aux mécanismes nationaux de prévention pendant l'exécution de leur mandat.

a) *Accès aux lieux, à l'information et aux personnes*

"Article 20

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder:

- a) L'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement;*
- b) L'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention;*
- c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements;*
- d) La possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents;*
- e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront;*
- f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer."*

Les garanties de l'article 20 sont la pierre angulaire du bon fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention dans leur travail préventif.

Selon l'article 20 (a) et (b), les mécanismes nationaux de prévention doivent pouvoir bénéficier de l'accès à toutes les informations nécessaires qui leur permettront d'avoir une vision complète des types de lieux de détention qui existent, de la situation relative aux conditions de détention, des situations de surpopulation si tel est le cas. L'accès aux dossiers des détenus est une garantie particulièrement importante pour la protection de ces personnes.

L'article 20 (c) garantit aux mécanismes nationaux de prévention l'accès, non seulement à tous les lieux de détention, mais également à leurs installations, tels que les lieux de vie des détenus, les cellules d'isolement, les aires de promenade, les cuisines, les ateliers de travail, les locaux destinés aux activités éducatives, les locaux médicaux, les installations sanitaires et les locaux pour le personnel. En visitant toutes ces installations, les mécanismes nationaux de prévention peuvent ainsi avoir une vue complète des conditions de détention et de traitement des personnes privées de leur liberté. Ils peuvent visualiser la disposition des installations pénitentiaires, les aménagements physiques de sécurité de ces installations, l'architecture etc., qui constituent des éléments importants dans la vie quotidienne des personnes privées de liberté. Un examen exhaustif de tous les lieux de vie préviendra du risque de dissimulation de certaines situations.

L'article 20(d) garantit aussi aux mécanismes nationaux de prévention la possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes de leur choix. Cette disposition est une garantie fondamentale pour le mécanisme national de prévention afin qu'il puisse avoir une vision complète de la situation dans un lieu de détention, par l'écoute des personnes directement concernées. La possibilité de s'entretenir en privé est essentielle pour permettre aux personnes privées de leur liberté de parler ouvertement, sans peur de représailles.

Selon l'article 20 (e), les mécanismes ont aussi la possibilité de choisir les lieux de détention qu'ils souhaitent visiter ainsi que les personnes avec lesquelles ils s'entreprendront. Cette disposition constitue une garantie supplémentaire qui permettra au mécanisme national de prévention d'agir de manière indépendante et d'obtenir une image réaliste et complète de toutes les personnes privées de leur liberté.

L'article 20 (f) autorise les mécanismes nationaux de prévention à avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention qui sera établi en vertu du protocole. Ces contacts sont essentiels pour assurer que les mécanismes nationaux et le mécanisme international travaillent de manière complémentaire. Il est également essentiel que les mécanismes nationaux de prévention aient le pouvoir d'établir un contact avec le Sous-Comité. Ce pouvoir leur est expressément attribué dans la Partie IV, car les Etats Parties, en vertu de l'article 24, peuvent décider d'ajourner l'exécution des obligations qui leur incombent dans la partie III qui est relative au Sous-Comité ou dans la partie IV qui est relative au mécanisme national de prévention. Ceci permettra ainsi de préparer l'entière mise en œuvre du Protocole facultatif.

Dans le cas où les Etats choisiraient cette option, il serait tout de même nécessaire que les mécanismes nationaux de prévention soient en contact avec le mécanisme international. Sans une référence directe garantissant aux mécanismes nationaux et au mécanisme international le droit d'être en contact, un Etat Partie pourrait interférer dans le dialogue entre ces mécanismes durant la période d'ajournement, période prévue pour préparer le terrain à l'acceptation des visites par les mécanismes nationaux de prévention et le mécanisme international.

Ainsi, l'ensemble des dispositions de l'article 20, si elles sont observées, permettront aux mécanismes nationaux de prévention de mener leurs visites sans entrave de la part des autorités publiques.

b) Protection contre l'ingérence

"Article 21

- 1. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.*
- 2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne intéressée."*

Cette disposition assure une protection contre toute forme d'ingérence et de représailles de la part des autorités publiques et offre une garantie aux personnes privées de leur liberté, en particulier, et aux organisations qui entrent en contact avec les mécanismes nationaux de prévention.

Autre garantie de non-ingérence de l'État, les membres des mécanismes nationaux de prévention doivent bénéficier des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice indépendant de leur mandat. Ceci doit inclure l'immunité contre les arrestations personnelles, contre la détention et contre la saisie de bagages personnels, dans le cadre de l'exercice de leur fonction.¹⁵

4. Recommandations et suivi des visites

"Article 22

Les autorités compétentes de l'Etat Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre".

"Article 23

Les États Parties au présent Protocole s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention."

4.1 Les recommandations

Les mécanismes nationaux de prévention sont chargés non seulement d'effectuer des visites, mais également de formuler des recommandations aux autorités compétentes sur les moyens d'apporter des améliorations. Conformément aux dispositions relevées précédemment, les autorités

¹⁵ Voir l'article 35 de l'OPCAT et la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités, *Recueils des Traités des Nations Unies No.15, 13 février 1946*

compétentes ont l'obligation spécifique de prendre en compte ces recommandations.

Cette mesure est liée aux objectifs généraux du Protocole facultatif d'instaurer une coopération et un dialogue entre les autorités compétentes et les mécanismes nationaux de prévention.

Pour aller plus loin, **l'APT recommande que les autorités compétentes soient informées dès que possible du résultat des visites** par la délégation du mécanisme national de prévention, ce qui permettra aux mécanismes de formuler sans délai des recommandations sur d'éventuelles améliorations et d'instaurer un dialogue constructif avec les autorités.

***Exemple :** L'Association des jeunes juristes de Géorgie¹⁶ (GYLA) est une association à but non lucratif créée en 1994. En plus des rapports annuels et des rapports internes, les diverses commissions qui mènent des visites aux lieux de détention peuvent émettre des recommandations à l'administration pénitentiaire sur le système pénitentiaire en général, sur le système de police ainsi que sur des cas individuels. Ces recommandations peuvent être faites directement après la visite.*

L'APT estime qu'au moins une rencontre orale devrait être organisée au terme des visites, mais qu'il serait également utile de fournir un compte-rendu formel par écrit dès que possible après les visites.

4.2 Les rapports

Afin d'assurer une amélioration soutenue des conditions de détention et du traitement des personnes privées de liberté, les mécanismes nationaux de prévention doivent être en mesure de communiquer et de diffuser leurs constats. L'article 23 garantit la publication et la diffusion d'un rapport annuel sur le travail des mécanismes nationaux de prévention, par les États Parties.

L'APT précise que cette disposition n'empêche pas les mécanismes nationaux de prévention de publier et de diffuser leurs rapports annuels, indépendamment du rapport officiel des États Parties. Il s'agit là d'une garantie supplémentaire pour assurer la publicité des rapports et la transparence dans le fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.

***Exemple :** a) La Commission des visiteurs officiels du Canton de Genève, Suisse, est basée sur une loi cantonale et présente un rapport annuel comprenant un résumé de ses activités ainsi que les recommandations et observations nécessaires. Afin qu'il soit discuté, ce rapport est envoyé au Conseil des États et au Procureur général ainsi qu'à la direction des établissements visités*

¹⁶ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.gyla.ge>

et aux chefs des départements chargés des affaires pénitentiaires des cantons dont relèvent ces établissements. Après discussion en plénière, la commission peut également faire des recommandations directement aux autorités concernées.

*b) La **Commission des droits de l'homme de Fiji**¹⁷, a été établie par la Constitution en 1997. En vertu de la section 42 de l'Acte de la commission, celle-ci doit (dans les trois mois à compter de la fin de chaque année civile) présenter au Président un rapport sur l'exercice de ses fonctions, parmi lesquelles figurent les visites aux lieux de détention. La Commission doit également donner une copie à chacune des chambres du Parlement. À la suite de la présentation du rapport annuel dans les chambres parlementaires, la Commission doit organiser une discussion publique afin de discuter du contenu du rapport annuel et de l'exercice de ses fonctions durant l'année écoulée.*

L'APT recommande qu'en plus de ses rapports généraux, les rapports de visite rédigés par les mécanismes nationaux de prévention soient aussi rendus **publics**. En vertu de l'article 21(2), les mécanismes nationaux bénéficient de la protection des renseignements confidentiels et sont soumis à l'exigence portant sur le consentement exprès de la personne concernée avant la publication de données personnelles.

Exemples :a) **L'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues** a été créée en 1997. Afin d'accroître son degré de transparence, l'Association envoie son rapport annuel aux médias ainsi qu'aux organisations internationales non-gouvernementales. Elle produit également des appels urgents et, dans le but de sensibiliser la société à ces problématiques, travaille avec les médias par le biais de programmes radio nationaux consacrés à la discussion sur divers thèmes de droits de l'homme.

b) Le bureau de l'**Ombudsman colombien**¹⁸ a été établi par la Constitution en 1991. En plus de la publication de son rapport bi-annuel, l'Ombudsman a la responsabilité de dénoncer les violations par le biais de résolutions publiques¹⁹. Ces résolutions, couplées à des « moral judiciary » ayant pour but de mobiliser l'opinion publique à travers différentes actions dont des communiqués de presse, sont un moyen d'encourager les autorités concernées à faire des changements positifs dans le cas où elles ne mettraient pas en œuvre les recommandations émises.

¹⁷ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.humanrights.org.fj>

¹⁸ Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet suivant : <http://www.defensoria.org.co>

¹⁹ L'une de ses résolutions a été consacrée à l'analyse de la situation de crise du système pénitentiaire dans le pays.

Dans le cadre de leur travail de suivi et conformément à l'article 19(c), les mécanismes nationaux de prévention peuvent présenter des propositions et des observations à propos de **la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.**

***Exemple :** La **Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud**, créée en 1994, est mandatée pour faire des recommandations sur un large éventail de législations. Dans ce cadre, la Commission a introduit des changements et fait des recommandations sur le « *Promotion of access of information act* ».*

4.3 Autres activités de suivi

Il serait souhaitable que les mécanismes nationaux organisent d'autres activités de suivi, dont des activités de promotion et de formation tels que **l'organisation de séminaires**, à l'attention du personnel dont le travail concerne, de près ou de loin, les personnes privées de liberté ainsi que les activités de sensibilisation.

***Exemples :** a) **L'Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues** organise régulièrement des séminaires avec les autorités judiciaires, les magistrats, le personnel administratif et les représentants de la société civile.*

*b) **L'association des jeunes juristes de Géorgie (GYLA)**, travaille principalement dans trois domaines : l'assistance juridique gratuite aux personnes détenues, les activités de sensibilisation et la formation juridique. GYLA possède un Centre de formation et d'information juridique qui a pour but de fournir la formation nécessaire aux divers groupes de la société, mais qui est plus spécialement destiné au personnel de l'organisation, dont les personnes qui font des visites dans les lieux de détention. Dans ce cadre, le centre travaille en partenariat avec des organisations nationales et internationales.*

L'APT est convaincue que la société civile a un rôle clé à jouer dans la diffusion des rapports et dans le travail de suivi confié aux mécanismes nationaux. En effet, celle-ci peut contribuer à **sensibiliser le public, à stimuler le débat sur les thèmes en cause** et apporter son concours aux programmes de sensibilisation ou aux formations ainsi qu'à d'autres activités relatives à la mise en œuvre des recommandations.

Troisième partie : Coopération et dialogue

1. Coopération entre les autorités et les mécanismes nationaux de prévention

L'efficacité du Protocole facultatif comme instrument préventif repose sur les principes de coopération et de dialogue qui sous-tendent les dispositions de l'instrument. Les dispositions présentées précédemment indiquent expressément les modalités de coopération entre les autorités publiques et les mécanismes nationaux de prévention.

Hormis les obligations déjà décrites, les autorités publiques et les mécanismes nationaux de prévention se doivent d'observer le droit à la vie privée des personnes. Par conséquent, conformément à l'article 21(2) examiné ci-dessus, tout renseignement confidentiel recueilli par les mécanismes nationaux de prévention doit être protégé et aucune donnée personnelle ne peut être rendue publique par les autorités ou les mécanismes nationaux de prévention sans le consentement exprès de la personne intéressée.

L'APT recommande que les mécanismes de prévention **travaillent de manière constructive** avec les autorités publiques et **établissent un dialogue approprié et régulier** avec elles, sans quoi ils ne pourront assurer la mise en œuvre effective de leurs recommandations et apporter leur assistance dans la prévention de la torture et l'amélioration des conditions de détention. Il est donc primordial que les mécanismes nationaux de prévention s'emploient activement à chercher les moyens d'instaurer une **relation de coopération** avec les autorités concernées.

***Exemple :** Le **Peace and Justice Service (SERPAJ)** en Uruguay est une organisation non gouvernementale qui a été établie en 1981. Depuis une quinzaine d'années, SERPAJ contrôle régulièrement la situation dans les prisons nationales et joue un rôle actif dans le système pénitentiaire. A la suite de chaque visite, SERPAJ transmet ses conclusions initiales aux directeurs de prison et envoie son rapport annuel et ses recommandations à toutes les autorités concernées, et plus particulièrement aux membres du Parlement, au Directeur du système pénitentiaire et au Secrétaire de l'Intérieur, afin que ces derniers puissent entreprendre les actions spécifiques nécessaires. Grâce à cette collaboration, SERPAJ est parvenu à des résultats concrets, dont la création d'une commission parlementaire qui s'occupe des besoins urgents du système pénitentiaire.*

Il est important de rappeler que cette relation pratique et productive avec les autorités ne devrait pas se traduire par une diminution de l'indépendance du mécanisme national de prévention mais plutôt par un renforcement de celle-ci, rendant le mécanisme national plus efficace dans les activités qu'il entreprend. En échange, les Etats Parties recevront des conseils pratiques

ainsi qu'une assistance pour prévenir la torture et améliorer les conditions de détention.

L'APT recommande que les mécanismes nationaux de prévention établissent une relation constructive avec d'autres mécanismes existants s'occupant du contrôle des lieux de détention. Cette relation permettra d'améliorer leur efficacité dans leur effort de prévenir les violations dont les personnes privées de liberté sont victimes.

***Exemple :** Le **Juge d'application des peines** a été créé en 1998, au **Costa Rica**. Selon le code de procédure pénale, celui-ci a l'obligation de faire des visites dans les prisons et de traiter de plaintes individuelles provenant de personnes privées de leur liberté. Dans ce cadre, il coopère avec le bureau de l'Ombudsman, autre mécanisme de visite au Costa Rica, à travers des visites aux lieux de détention menées de façon conjointe ainsi qu'à travers des actions de suivi nécessaires.*

La collaboration avec les groupes de la société civile est également un atout pour les mécanismes nationaux de prévention puisqu'ils constituent une source d'information indépendante et valable. De plus, ces groupes sont souvent très engagés et très actifs et ont des buts communs à ceux des mécanismes nationaux de prévention.

***Exemple :** Le **Conseil consultatif des droits de l'homme en Autriche**, a été établi en 1999 et a pour mandat de contrôler et d'observer l'activité de la police. Afin d'avoir un dialogue sur ses activités et permettre l'échange d'informations, le Conseil organise des réunions avec les ONG deux fois par an.*

2. Coopération entre le Sous-Comité et les mécanismes nationaux de prévention

"Article 11

Le Sous-Comité de la prévention: (...)

(b) En ce qui concerne les mécanismes nationaux de prévention:

- (i) Offre des avis et une assistance aux États Parties, le cas échéant, aux fins de la mise en place desdits mécanismes;*
- (ii) Entretient avec lesdits mécanismes des contacts directs, confidentiels s'il y a lieu, et leur offre une formation et une assistance technique en vue de renforcer leurs capacités;*
- (iii) Leur offre des avis et une assistance pour évaluer les besoins et les moyens nécessaires afin de renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;*
- (iv) Formule des recommandations et observations à l'intention des États Parties en vue de renforcer les capacités et le mandat des mécanismes nationaux de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants."*

L'extrême importance de cet article réside dans le fait qu'il permet aux organes nationaux et internationaux d'avoir des échanges substantiels sur les méthodes et les stratégies de prévention de la torture. Le Sous-Comité et les mécanismes nationaux de prévention **peuvent se rencontrer et échanger des renseignements**, si nécessaire sur une base confidentielle. Les mécanismes nationaux de prévention peuvent s'échanger des rapports ou toute autre information et les transmettre au mécanisme international.

Un autre aspect important de cette relation est constitué par la possibilité dont dispose le Sous-Comité d'offrir **des avis et une assistance** aux États Parties en ce qui concerne les mécanismes nationaux de prévention. Par conséquent, en vertu de l'article 11, le Sous-Comité a le mandat de conseiller les États Parties dans la mise en place de mécanismes nationaux et de faire des recommandations permettant d'améliorer les compétences de ces organes en matière de prévention de la torture et de mauvais traitements.

Le Sous-Comité sera également habilité à offrir directement aux mécanismes nationaux de prévention **des formations et une assistance technique** pour développer leurs compétences. De même, il pourra les **conseiller** et les **assister dans l'évaluation des besoins et des moyens nécessaires** pour améliorer la protection des personnes privées de liberté.

3. Contact direct avec le Sous-Comité

"Article 12

Afin que le Sous-Comité de la prévention puisse s'acquitter du mandat défini à l'article 11, les États Parties s'engagent: (...)

(c) À encourager et à faciliter les contacts entre le Sous-Comité de la prévention et les mécanismes nationaux de prévention. (...)"

"Article 20

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder: (...)

(f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer. (...)"

Le Protocole facultatif est novateur notamment de par son approche complémentaire des efforts nationaux et internationaux de prévention de la torture. Il établit que les mécanismes nationaux de prévention doivent être en contact avec le Sous-Comité international qui effectuera des visites périodiques et des visites de suivi. Par ailleurs, les États Parties sont tenus d'encourager et de faciliter ce contact.

Conclusion

Le Protocole facultatif est un instrument unique et novateur qui confère une dimension nouvelle aux efforts de prévention de la torture à l'échelon national. Il reconnaît qu'une protection efficace contre la torture et les mauvais traitements est impossible sans efforts nationaux et internationaux soutenus.

Par conséquent, les États Parties sont liés par des obligations non seulement vis-à-vis du Sous-Comité, mais aussi des mécanismes nationaux de prévention dont ils doivent assurer le bon fonctionnement. Pour la première fois dans un instrument international, la champ d'application, la méthodologie et le mandat des mécanismes nationaux de prévention ainsi que la composition des équipes qui y travaillent ont été définis.

En mettant l'accent sur la coopération avec un mécanisme international, cette nouvelle démarche de réglementation concernant les efforts nationaux de prévention de la torture devrait favoriser la mise en œuvre des normes internationales au niveau local. Elle constitue, par ailleurs, un moyen de sensibiliser le public et d'encourager le débat à propos du traitement des personnes privées de liberté et des conditions de détention.

Pour que le Protocole facultatif puisse fonctionner de manière efficace comme instrument préventif il est donc indispensable que des mécanismes nationaux adéquats, compétents et indépendants soient mis en place, administrés ou désignés par les États Parties.