

GUIDE



Mise en place et désignation

des mécanismes
nationaux de prévention

Association pour la Prévention de la Torture

Basée à Genève, l'Association pour la Prévention de la Torture (APT) est une organisation non-gouvernementale (ONG) indépendante, créée par Jean-Jacques Gautier, un banquier et avocat suisse, en 1977.

L'APT envisage un monde dans lequel personne ne serait soumis à des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, comme le promet la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Plutôt que de dénoncer des cas individuels, l'APT axe son action sur la prévention de la torture. Cette approche permet à l'APT de coopérer avec différents acteurs, notamment les autorités de l'État, les services de police, le pouvoir judiciaire, les institutions nationales, le monde universitaire et les ONG participant au processus de réforme institutionnelle et désireuses de voir les pratiques changer.

Pour prévenir la torture, l'APT articule son travail autour de trois objectifs complémentaires:

1. La transparence des institutions

Promouvoir un contrôle externe et mettre l'accent sur les responsabilités des institutions où des personnes sont privées de liberté grâce à des mécanismes indépendants de visite ou d'autres organismes de contrôle.

2. Un cadre juridique efficace

Veiller à la promotion, au respect et à la mise en œuvre des normes juridiques relatives à la prévention de la torture et autres mauvais traitements élaborées à l'échelon international, régional et national.

3. Le renforcement des capacités

Renforcer les capacités des acteurs nationaux et internationaux travaillant auprès des personnes privées de liberté en encourageant l'acquisition de connaissances et leur mobilisation en faveur de pratiques préventives.

Association pour la Prévention de la Torture
Rte de Ferney 10 – Case postale 2267 – 1211 Genève 2 – Suisse
Tél. : +41 22 919 21 70 – Fax : +41 22 919 21 80
Courriel : apt@apt.ch – Site Internet : www.apt.ch



Mise en place et désignation

des mécanismes
nationaux de prévention

Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention

Publié par l'Association pour la Prévention de la Torture

Version originale publiée en anglais par l'APT en 2006

Titre original : *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*

Veillez contacter l'APT pour recevoir des exemplaires de cette publication et pour de plus amples informations, à l'adresse suivante:

Association pour la Prévention de la Torture (APT)

Case postale 2267

CH 1211 Genève 2

Suisse

Tél: + 41 22 919 2170

Fax: + 41 22 919 2180

Courriel: apt@apt.ch

Site web: www.apt.ch

COPYRIGHT © 2007, Association pour la Prévention de la Torture

Tout droit réservé. Le contenu de cette publication peut être utilisé et réimprimé librement à condition de citer la source. Les autorisations de reproduction et/ou de traduction de la publication doivent être dirigées à l'APT.

ISBN 2-940337-14-4

Imprimé par SADAG

Traduction vers le français: Alia Rahal

Table des matières

Avant-propos	vii
1. Introduction	1
2. Processus de décision	7
2.1 Introduction	8
2.2 Transparence et inclusivité	8
2.3 Information	10
2.4 Recommandations de l'APT	11
3. But et mandat	13
3.1 Système de visites régulières	14
3.1.1 Visites préventives	14
3.1.2 Visites régulières	16
3.1.3 Un système de visites	16
3.1.4 Recommandations de l'APT	17
3.2. Quels lieux visiter ?	18
3.2.1 Introduction	18
3.2.2 Juridiction et contrôle	20
3.2.3 Lieux de détention non officiels	21
3.2.4 Recommandations de l'APT	25
3.3 Mandat	26
3.3.1 Dialogue constructif reposant sur les visites	26
3.3.2 Progrès quant aux normes internationales	28
3.3.3 Mandats supplémentaires	28
3.3.4 Recommandations de l'APT	30
3.4 Fréquence des visites	31
3.4.1 Introduction	31

3.4.2	Différents types de visites	31
3.4.3	Fréquence des visites pour les différents lieux de détention	34
3.4.4	Recommandations de l'APT	37
4.	Indépendance	39
4.1	Introduction	40
4.2	Base de l'indépendance	41
4.3	Indépendance des membres et du personnel	41
4.4	Procédure de nomination	43
4.5	Privilèges et immunités	45
4.6	Indépendance financière	49
4.7	Recommandations de APT	51
5.	Composition	53
5.1	Compétence	54
5.2	Équilibre entre les sexes et représentation des groupes ethniques et minoritaires	55
5.3	Recommandations de l'APT	56
6.	Garanties et pouvoirs en matière de visites	57
6.1	Accès à tous les lieux de détention	58
6.1.1	Accès à toutes les zones de tous les lieux de détention	58
6.1.2	Choix des lieux à visiter	59
6.1.3	Visites inopinées	59
6.2	Accès à l'information	62
6.3	Accès aux personnes	64
6.4	Protection des détenus, du personnel pénitentiaire et des tiers	66
6.5	Recommandations de l'APT	67

7. Mise en œuvre des recommandations	69
7.1 Recommandations du mécanisme national de prévention	70
7.2 Rapports	73
7.3 Recommandations de l'APT	74
8. Mécanismes nationaux de prévention et société civile	75
9. Les interlocuteurs internationaux	79
10. Choix de la structure	83
10.1 Introduction	84
10.2 Structure nouvelle ou structure existante ?	84
10.2.1 Aperçu	84
10.2.2 Les commissions nationales des droits de l'homme	88
10.2.3 Les bureaux des médiateurs ou des défenseurs publics	89
10.2.4 Les organisations non-gouvernementales	91
10.2.5 Les services externes d'inspection des prisons	92
10.2.6 Les services judiciaires	93
10.2.7 Programmes indépendants de visites effectuées par des citoyens	95
10.2.8 Recommandations de l'APT	96
10.3 Mécanismes multiples	96
10.3.1 Répartition géographique ou thématique ?	96
10.3.2 Cohérence et coordination	99
10.3.3 Recommandations de l'APT	102
11. Conclusion	103
Annexe I : Protocole facultatif	107
Annexe II : Principes de Paris	123

Avant-propos

L'Association pour la Prévention de la Torture (APT) est une organisation non-gouvernementale internationale dédiée à la prévention de la torture et des mauvais traitements partout dans le monde. L'APT promeut tout particulièrement la mise en place de mécanismes préventifs de contrôle, tels que les visites des lieux de détention par des experts indépendants. Dans cette perspective, l'APT a joué un rôle crucial dans le processus ayant débouché sur le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (l'OPCAT).

L'objectif de ce Guide est de commenter les dispositions prévues par le Protocole facultatif en ce qui concerne les mécanismes nationaux de prévention et de fournir le point de vue et les recommandations de l'APT sur les conditions d'une mise en place et d'un fonctionnement efficaces de ces organes. Ces conseils ont pour but principal d'aider les acteurs nationaux, tant au niveau du gouvernement que de la société civile, participant à la création du mécanisme national de prévention de leur pays. Notre Guide suppose donc un certain degré de familiarité avec l'OPCAT et ne s'entend donc pas comme une introduction générale à cet instrument.¹

Dans le sillage de l'adoption de l'OPCAT par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2002, l'APT avait publié des recommandations plus générales quant à la mise en place des mécanismes nationaux de prévention (dans une brochure de Debra Long et Sabrina Oberson publiée en novembre 2003 qui a, ensuite, été intégré dans notre *Manuel de Prévention*, paru en 2004). Dans l'intervalle, beaucoup de choses se sont produites. En juin 2006, au cours de la rédaction de ce Guide, l'OPCAT est entré en vigueur, suivi par les premières mesures rapidement prises par les États Parties pour créer leur propre mécanisme national de prévention. Et le nombre de ratification va grandissant. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les États Parties et les ONG se préparent aux élections, aux premières sessions et aux premières visites du Sous-Comité international.

¹ Pour une introduction plus générale à l'OPCAT, veuillez consulter Association pour la Prévention de la Torture et Institut Interaméricain des droits de l'Homme, *Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants : Un manuel pour la prévention* (Genève/Costa Rica, 2005), disponible sur notre site : www.appt.ch.

Dans ce contexte de changements, l'APT reçoit fréquemment des demandes d'assistance technique globale ainsi que des questions très pointues concernant la signification et les applications pratiques de certaines dispositions de l'OPCAT relatives aux mécanismes nationaux de prévention. C'est pourquoi nous avons décidé de rédiger un recueil de recommandations plus récent et complet afin d'aider les acteurs nationaux à trouver des solutions aux problèmes auxquels ils se heurtent dans la création des mécanismes de prévention de leur pays. Nous espérons également que, dans les années à venir, le Sous-Comité international développera une expertise sur ces points.

Les acteurs nationaux s'intéressent bien souvent à ce que font les autres pays pour mettre en œuvre les dispositions de l'OPCAT quant aux mécanismes nationaux de prévention. C'est la raison pour laquelle notre Guide est associé à un « Rapport sur le statut des mécanismes nationaux de prévention pays par pays » disponible sur notre site (www.apt.ch/npm) et qui est mis-à-jour régulièrement. Ce point de vue comparatif peut se révéler très utile pour illustrer qu'il existe diverses approches. Cependant, le simple fait que ces publications mentionnent un organe national existant ou un mécanisme national de prévention proposé par un État donné n'implique pas que l'APT les juge en adéquation avec les dispositions de l'OPCAT.

Il convient de souligner que notre Guide se concentre sur la phase de mise en place des mécanismes nationaux de prévention. Ainsi, les pratiques de ces derniers une fois qu'ils prennent leurs fonctions ne sont discutées que de manière marginale. Une description plus complète et des recommandations quant à la méthodologie sont disponibles dans une autre publication de l'APT intitulée *Visiter un lieu de détention : guide pratique* (2004). Ce guide ainsi que d'autres ressources utiles sont disponibles en différentes langues sur notre site (www.apt.ch).

Enfin, je souhaite remercier mes collègues de l'APT ainsi que Debra Long, Malcolm Evans, Antenor Hallo de Wolf et Elina Steinerte, qui ont révisé et commenté les diverses versions de ce document.

Matt Pollard

Conseiller juridique, APT

Genève, Octobre 2006

Introduction

1

Préambule

Les États Parties au présent Protocole, [...]

Convaincus que d'autres mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Convention contre la torture [...] et renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

Rappelant les articles 2 et 16 de la Convention, qui font obligation à tout État Partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants soient commis dans tout territoire sous sa juridiction,

Conscients qu'il incombe au premier chef aux États d'appliquer ces articles, que le renforcement de la protection des personnes privées de liberté et le plein respect de leurs droits de l'homme sont une responsabilité commune partagée par tous, et que les organes internationaux chargés de veiller à l'application de ces principes complètent et renforcent les mesures prises à l'échelon national, [...]

Convaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention,

Sont convenus de ce qui suit [...]

Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (l'OPCAT)² établit un système de visites régulières des lieux de détention par des groupes d'experts indépendants dans le but de prévenir la torture et les autres formes de mauvais traitements. L'approche novatrice du Protocole facultatif repose sur deux piliers : un nouvel organe *international* (le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture) et l'obligation pour tout État Partie de mettre en place ou de désigner un mécanisme *national* de prévention complémentaire.

Le droit international coutumier fait *déjà* obligation à tout État de préve-

² *Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 18 décembre 2002, doc. ONU A/RES/57/199, entrée en vigueur : le 22 juin 2006.

nir la torture.³ De plus, la Convention contre la torture inclut expressément l'obligation générale pour chaque État Partie de prendre des mesures efficaces afin d'empêcher la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.⁴ La Convention détaille également les mesures que les États Parties doivent adopter afin de mieux prévenir et punir les faits de torture, notamment l'incrimination et la poursuite des actes de torture, l'interdiction d'utiliser les informations obtenues sous la torture.

Le Comité contre la torture, institué en vertu de la Convention, procède à une évaluation périodique des progrès de chaque État. Son travail repose avant tout sur des rapports écrits soumis formellement par les autorités gouvernementales et les organisations non-gouvernementales (ONG) nationales au siège du Comité, à Genève. S'ensuivent des discussions face-à-face entre le Comité et les autorités gouvernementales et des entretiens séparés avec les ONG nationales, tout ceci à Genève. En outre, certains États Parties ont autorisé le Comité à considérer les plaintes émanant de particuliers et à y répondre par une décision écrite, là encore provenant de Genève.

Les visites par le Comité sur le territoire d'un État Partie sont rares et ne sont possibles qu'avec l'accord de ce dernier. En vingt ans, depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le Comité n'a entrepris d'enquête au titre de l'article 20 de la Convention (celui permettant de telles visites) que dans 5 cas sur les 141 États Parties.⁵

Pourtant, malgré toute la gamme de mesures spécifiquement prévues par la Convention contre la torture, et en dépit du travail accompli par le Comité contre la torture, le fléau de la torture et des autres mauvais traitements persiste. Le Protocole facultatif a donc été élaboré afin de fournir un outil pratique supplémentaire pour aider les États à remplir les obligations qu'ils avaient déjà contractées au titre du droit international coutumier et de la Convention elle-même. Dans ce but, l'OPCAT introduit un système de visites régulières sur les lieux de détention effectuées par des experts nationaux et internationaux indépendants qui doit servir de base à un dialogue pratique et constructif entre les experts et les autorités au niveau institutionnel et national.

³ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le procureur c. Furundzija* (10 décembre 1998), affaire no. IT-95-17/I-T, paragraphe 148.

⁴ *Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants*, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 39/46 le 10 décembre 1984, entrée en vigueur : le 26 juin 1987. Voir notamment les articles 2(1) et 16 de la Convention ainsi que le troisième paragraphe du Préambule de l'OPCAT.

⁵ D'autres enquêtes ont pu être menées, mais si c'est le cas, elles l'ont été de manière confidentielle.

Voici ce qui dit de l'OPCAT le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture :

[Le Protocole repose] sur l'idée que les actes de torture et les mauvais traitements sont généralement commis dans des lieux de détention isolés où les auteurs sont convaincus d'être à l'abri de tout contrôle effectif et de toute poursuite. La torture étant absolument interdite par tous les systèmes juridiques et tous les codes de conduite du monde entier, elle ne peut fonctionner que dans un système où les supérieurs et les pairs des tortionnaires ordonnent, cautionnent ou à tout le moins tolèrent de telles pratiques, et où les salles de torture sont effectivement isolées de l'extérieur. Les victimes de la torture sont supprimées ou tellement intimidées qu'elles n'osent pas parler de ce qui leur est arrivé. Si malgré cela elles se plaignent, elles se heurtent à d'énormes difficultés pour prouver ce qui leur est arrivé en situation d'isolement et leur crédibilité est habituellement mise en doute par les autorités, qui les considèrent comme des criminels, des hors-la-loi ou des terroristes. Le seul moyen de sortir de ce cercle vicieux est donc d'ouvrir les lieux de détention au contrôle public et de faire en sorte que tout le système où opèrent les agents de la police, de la sécurité et des renseignements soit plus transparent et susceptible de faire l'objet d'un contrôle externe.⁶

Le programme de visites du Sous-Comité des Nations Unies de la prévention (ci-après, « le Sous-Comité international » ou « le Sous-Comité ») constitue le premier pilier de l'approche de l'OPCAT.⁷ En ceci, l'OPCAT applique l'approche déjà adoptée par le Comité européen pour la prévention de la torture et par le Comité international de la Croix-Rouge, qui remplissent de telles fonctions depuis de nombreuses années.⁸

Le Sous-Comité n'a pas besoin de demander son accord préalable à un État avant d'entreprendre une visite sur son territoire. En effet, de par sa ratification de l'OPCAT, ce dernier y a déjà consenti. Une fois sur le territoire, le Sous-Comité a notamment le droit d'accéder à n'importe quel lieu de détention, de se déplacer librement et d'avoir des entretiens en privé avec les détenus.

⁶ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Rapport présenté à l'Assemblée Générale, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 67.

⁷ Voir l'article 2 et les parties II et III de l'OPCAT.

⁸ Pour de plus amples détails sur le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou sur le Comité international de la Croix-Rouge veuillez consulter leur site respectif : <http://www.cpt.coe.int> et <http://www.icrc.org>.

Le second pilier de l'approche adoptée par l'OPCAT repose, quant à lui, sur les mécanismes nationaux de prévention de chaque État Partie qui doivent accomplir le même travail que le Sous-Comité international avec des garanties similaires au niveau local. L'OPCAT contient certaines exigences fondamentales mais permet également une certaine flexibilité pour que chaque pays puisse organiser son mécanisme selon son propre contexte. L'OPCAT associe donc un organe de surveillance périodique par des experts internationaux à des visites plus fréquentes d'un plus grand nombre de lieux de détention pouvant être effectuées par un mécanisme national de prévention. En outre, ce dernier a pour mandat d'émettre des propositions et des observations quant à la législation en vigueur ou en projet.

Ce Guide fournit un certain nombre de conseils juridiques et pratiques sur toute une série de questions qui risquent de se poser au niveau national pendant le processus de mise en place ou de désignation du mécanisme national de prévention. Notre Guide considère les points suivants :

- la transparence et inclusivité du processus,
- son but et son mandat,
- son indépendance,
- sa composition et les critères de composition,
- les garanties et les pouvoirs relatifs aux visites,
- les recommandations et leur mise en œuvre,
- le mécanisme national de prévention et la société civile,
- le mécanisme national de prévention et ses interlocuteurs au niveau international,
- le choix d'une structure.

Processus de décision

2

2.1	Introduction	8
2.2	Transparence et inclusivité	8
2.3	Information	10
2.4	Recommandations de l'APT	11

Article 3

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

Article 17

Chaque État 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.⁹ 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.

2.1 Introduction

Bien que le processus permettant à chaque pays de définir son propre mécanisme national de prévention puisse diverger, il devrait néanmoins comporter un certain nombre d'éléments fondamentaux. Tout d'abord, le processus devrait être transparent et inclure la société civile (notamment les ONG) ainsi que tout autre acteur national pertinent. Deuxièmement, tous les participants au processus devraient avoir accès aux informations pertinentes, y compris à un « inventaire » récapitulant les organes nationaux de visite déjà en place et à des informations rudimentaires sur les lieux de détention dans le pays. La section suivante détaille ces éléments.

2.2 Transparence et inclusivité

Pour que le travail du mécanisme national de prévention soit efficace, il faut que le gouvernement et la société civile aient l'assurance de sa crédibilité et de son indépendance. Pour cela, l'inclusivité et la transparence doivent régir le processus de mise en place du mécanisme.

⁹ L'article 24 prévoit que les États puissent, au moment de la ratification, faire une déclaration afin d'ajourner leurs obligations relatives soit au mécanisme national de prévention, soit au Sous-Comité international pendant une période de trois ans, avec une possibilité de prorogation pour deux ans de plus sur décision du Comité contre la torture. Un État ne peut cependant pas ajourner ses obligations relatives aux mécanismes de prévention national et international *à la fois*.

Il convient donc d'intégrer autant d'acteurs pertinents que possible à cette réflexion. Par acteurs pertinents, nous entendons :

- des représentants du pouvoir politique en place et des membres compétents de l'administration permanente (au niveau local, provincial et/ou national) disposant des connaissances techniques nécessaires,
- des ONG nationales et d'autres groupes de la société civile,
- les institutions nationales des droits de l'homme (les Commissions des droits de l'homme ou les bureaux des Médiateurs des droits de l'homme, par exemple),
- les organismes effectuant déjà des visites dans des lieux de détention (y compris les inspecteurs, les juges et les programmes de visites effectuées par des citoyens),
- des membres du parlement représentant à la fois le gouvernement et les partis de l'opposition,
- et, dans certains cas, des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales au niveau régional et international.

Les organisations de la société civile ou les individus la représentant devraient être choisis par ou en concertation avec la société civile elle-même, et non pas de manière unilatérale par le gouvernement. De plus, alors qu'il est important que les ONG principales de défense des droits de l'homme participent aux discussions, d'autres groupes de la société civile devraient aussi y prendre part. C'est notamment le cas des centres de réhabilitation pour les victimes de torture, des associations de parents de détenus, et des organisations caritatives ou religieuses travaillant dans les lieux de détention. Il convient de rappeler ici que l'OPCAT ne couvre pas seulement les prisons et les postes de police, mais aussi d'autres types de lieux, tels que les hôpitaux psychiatriques et les centres de détention d'immigrés.¹⁰ Les organisations travaillant auprès de groupes de population particulièrement vulnérables, tels que les migrants, les requérants d'asile, les réfugiés, les mineurs, les femmes, les minorités ethniques et culturelles et les personnes handicapées, devraient également faire partie intégrante du processus.

Différents États d'une même région peuvent rencontrer des problèmes similaires au moment du choix ou de la désignation de leur mécanisme national de prévention. Si tel est le cas, des tables rondes à l'échelon régional pourraient permettre à ces pays d'échanger idées et stratégies afin d'avancer dans le pro-

¹⁰ L'éventail des lieux devant être ouverts aux visites sera discuté à la section 3.2 du Chapitre 3.

cessus de mise en place du mécanisme. Les ONG régionales et internationales ainsi que les institutions intergouvernementales, tant régionales qu'internationales, peuvent également apporter une contribution utile à ce processus.

Afin d'accroître la crédibilité du futur mécanisme national de prévention, le processus décidant de sa forme et de son identité devrait être transparent. Les gouvernements devraient s'efforcer de faire connaître l'existence de ce processus, les modalités de participation, ainsi que les critères, méthodes et raisons de la décision finale.

2.3 Information

Le processus menant à l'établissement du mécanisme national de prévention doit d'abord commencer par un inventaire factuel des organismes présents dans le pays qui effectuent déjà des visites dans les lieux de détention. Pour chacun des organismes, cet inventaire doit comprendre les éléments suivants :¹¹

- l'étendue de ses pouvoirs (quels endroits a-t-il le droit de visiter ?) ;
- sa structure (nombre de membres et d'employés, indépendance fonctionnelle, emplacement géographique de ses bureaux) ;
- ses pouvoirs et immunités (droit de visite sans notification préalable, entretiens privés, droit à l'information, etc.) ;
- son budget et ses méthodes de travail (nombre, durée et fréquence des visites, modalités de rapport, degré d'acceptation et de mise en œuvre des recommandations, mode de confirmation de la mise en œuvre, etc.).

De plus, tous les participants devraient avoir à leur disposition des informations concernant les lieux de détention (estimation de leur nombre et de leur taille, leur emplacement), le texte de l'OPCAT ainsi que des explications quant à ses exigences (une copie de ce Guide, par exemple).

Ces informations sur les mécanismes existants et sur les lieux de détention dans le pays aideront les participants à identifier les lacunes dans la couverture des lieux de détention, les caractéristiques et pouvoirs nécessaires aux mécanismes nationaux de prévention, tels que définis par l'OPCAT,¹² ainsi qu'à évaluer les ressources humaines et financières nécessaires au mécanisme. Ceci permettra, en outre, aux participants de déterminer s'il vaut mieux créer un nouveau mécanisme ou désigner un organe existant.

¹¹ Des outils plus détaillés quant à l'évaluation des caractéristiques-clés des organes existants sont disponibles sur notre site : www.apt.ch/npm.

¹² L'éventail des lieux devant être ouverts aux visites sera discuté au point 3.2 du Chapitre 3.

2.4 Recommandations de l'APT

- Les discussions devraient inclure une palette d'acteurs pertinents aussi large que possible avec, notamment, des représentants du gouvernement, de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme, des organes de visite déjà en place, des parlementaires et, dans certains cas, des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales au niveau régional et international.
 - Les gouvernements devraient attirer l'attention du public sur l'existence du processus, les modalités de participation, ainsi que les critères, méthodes et raisons de la décision finale.
 - Les participants devraient avoir à leur disposition un « inventaire » (c'est-à-dire, une étude et une évaluation) des organismes de visite existants sur le plan national, des estimations du nombre, de la taille et de l'emplacement des lieux de détention dans le pays, ainsi que le texte de l'OPCAT accompagné d'explications.
-

But et mandat

3.1	Système de visites régulières	14
3.2.	Quels lieux visiter ?	18
3.3	Mandat	26
3.4	Fréquence des visites	31

3

3.1 Système de visites régulières

Article premier

Le présent Protocole a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

L'article premier explique le but et les éléments-clés de l'OPCAT. Les exigences en matière d'indépendance, de composition et de pouvoirs des organismes de visite étant l'objet d'autres articles, elles seront discutées dans les Chapitres 4, 5 et 6 du présent Guide. Cependant, trois concepts apparaissent dès l'article premier, alors qu'ils ne sont pas directement expliqués ailleurs dans le texte de l'OPCAT :

- les visites **préventives**,
- effectuées de manière **régulière**,
- et constituant un **système global** de visites.

Nous examinons ces concepts plus en détails dans les sections suivantes. Les parties ultérieures de ce Chapitre seront consacrées aux différents types de lieux à visiter, au mandat dévolu à l'organe national de visite et à la fréquence de ses visites.

3.1.1 Visites préventives

Les visites à effectuer en vertu de l'OPCAT doivent avoir un caractère préventif. Ceci veut dire que les visites visent à prévenir la torture et autres mauvais traitements avant qu'ils ne soient commis, et ce à travers deux mécanismes qui se renforcent mutuellement :

- un dialogue constructif avec les représentants du gouvernement qui repose sur les recommandations détaillées émises par les experts indépendants suite à leur analyse du système de détention utilisant des informations de première main,
- la dissuasion qui se fonde sur une probabilité accrue de détection par le biais d'une observation directe à laquelle les instigateurs ne pourront se soustraire en intimidant les détenus pour que ces derniers ne portent pas plainte.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture dit la chose suivante :

Le fait même que des experts nationaux ou internationaux peuvent, à tout moment et à l'improviste, inspecter tout lieu de détention, consulter les registres d'écrou et d'autres documents, s'entretenir en privé avec tous les détenus et soumettre les victimes de la torture à des examens médicaux, a un fort effet dissuasif. En même temps, ces visites donnent l'occasion aux experts indépendants d'examiner à la source le traitement réservé aux prisonniers et aux détenus et les conditions générales de détention. [...] De nombreux problèmes proviennent de systèmes inadéquats qui peuvent facilement être améliorés par un contrôle régulier. En visitant régulièrement les lieux de détention, les experts amorcent généralement un dialogue constructif avec les autorités concernées pour les aider à résoudre les problèmes constatés.¹³

La nature préventive de ces visites les distingue donc, de par leur but et la méthodologie employée, des autres types de visites que peuvent effectuer des organismes indépendants dans des lieux de détention. À titre d'exemple, une visite « réactive » ne peut être diligentée que suite à une plainte reçue par un organe de plainte à son bureau en dehors du lieu de détention. Ces visites cherchent, avant tout, à résoudre le problème du plaignant ou à enquêter et rassembler des preuves sur une affaire précise afin d'en punir les auteurs.¹⁴ Les visites « humanitaires » constituent un autre exemple puisqu'elles fournissent des biens ou des services directement aux détenus afin d'améliorer leurs conditions carcérales ou de réhabiliter les victimes de torture.

Les visites préventives, elles, agissent en amont. Elles font partie d'un processus continu et tourné vers l'avenir permettant d'analyser tous les aspects d'un système de détention. Les équipes multidisciplinaires d'experts indépendants qui effectuent de telles visites rassemblent des informations directes et parlent avec les détenus et le personnel en toute confiance. Ils inspectent les lieux, examinent les règles et les procédures et vérifient que les garanties existantes soient adaptées, de manière à identifier les éléments qui instaurent ou

¹³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 72.

¹⁴ Les visites réactives peuvent indirectement participer à la prévention de la torture puisqu'elles encouragent la transparence dans les lieux de détention et obligent les responsables à rendre des comptes. Cet effet est à distinguer clairement de celui d'un programme de visites dont l'objectif principal est la prévention.

pourraient, à l'avenir, instaurer des conditions ou des traitements constitutifs de mauvais traitements ou d'actes de torture. Ces informations sont ensuite comparées aux normes et aux meilleures pratiques en vigueur au niveau national, régional et international. Ce travail mène à la formulation de recommandations à l'adresse des autorités les mieux à même de les mettre en œuvre (que ce soit au niveau institutionnel, régional et/ou national). Ces recommandations constituent la base d'un dialogue constructif avec les autorités. Des discussions et des visites permettent ensuite de suivre la mise en œuvre, d'affiner les recommandations existantes ou d'en élaborer de nouvelles. Les visites préventives et le processus de dialogue ont pour but des améliorations bénéficiant à tous les membres de la population carcérale, à l'établissement dans son ensemble et à tout le système de détention de l'État.

3.1.2 Visites régulières

Le concept de visites « régulières » implique que le mécanisme réitère ses visites dans un lieu de détention donné au bout d'un certain temps. C'est un élément essentiel si le système de surveillance des lieux de détention veut prévenir efficacement la torture et autres mauvais traitements. Les visites répétées sur un même lieu de détention :

- permettent à l'équipe effectuant les visites d'établir et de maintenir un dialogue constructif continu avec les détenus et les autorités,
- aident à suivre les progrès ou la détérioration des conditions de détention et de traitement des détenus au fil du temps,
- facilitent la protection des détenus contre les abus grâce à la menace permanente d'une éventuelle visite et à son effet dissuasif,
- contribuent à protéger les détenus et le personnel des représailles contre les individus ayant coopéré avec l'équipe au cours de visites précédentes.

Le fait que ces visites ne soient pas des événements exceptionnels soulève la question de la fréquence avec laquelle elles doivent être effectuées afin d'être efficaces et, ainsi, remplir les critères de l'OPCAT. La question de la fréquence minimale est abordée au point 3.4 ci-dessous.

3.1.3 Un système de visites

Dans son article premier, l'OPCAT indique clairement que les visites effectuées par les mécanismes internationaux et nationaux sont censées constituer un « système ». Ceci implique que les divers mécanismes fonctionnent de manière harmonieuse, organisée et coordonnée.

Au niveau mondial, cela a une incidence sur le droit aux communications directes entre le Sous-Comité international et les mécanismes nationaux de prévention. Au niveau national, la situation est similaire dans le cas où un État décide de désigner plusieurs mécanismes nationaux de prévention. Afin qu'une telle accumulation de mécanismes constitue un réel système, il doit exister des moyens de communication et de coordination entre les mécanismes pour s'assurer que tous les lieux de détention fassent l'objet d'une visite, procéder à des analyses et émettre des recommandations ayant trait à l'État dans son entier. Ces aspects seront traités plus en détail dans des sections ultérieures de ce Guide.¹⁵

3.1.4 Recommandations de l'APT

- **La loi de mise œuvre devrait comprendre une disposition indiquant le but de la loi en reprenant la formulation de l'article premier de l'OPCAT.**
 - **Il convient de reconnaître que les visites préventives ont un but et une méthodologie propres qui diffèrent des autres types de visites sur des lieux de détention.**
 - **Le système des visites que doit effectuer le mécanisme national de prévention implique le fait de retourner, de temps en temps, dans des lieux de détention ayant déjà fait l'objet d'une visite.**
 - **Le mécanisme national de prévention d'un État donné, le Sous-Comité international et les divers mécanismes nationaux de prévention, dans le cas où plusieurs tels mécanismes cohabiteraient au sein d'un même État, devraient être conçus pour fonctionner de manière harmonieuse, organisée et coordonnée et, ainsi, constituer un vrai « système. »**
-

¹⁵ Le Chapitre 9 traitera des relations entre le mécanisme national de prévention et le Sous-Comité international, tandis que les stratégies visant à la cohérence et à la coordination de multiples mécanismes dans un seul et même État seront examinées au point 10.3.2 du Chapitre 10.

3.2 Quels lieux visiter ?

Article 4

1. Chaque État Partie autorise [...] des visites [...] dans tout lieu placé sous sa juridiction ou sous son contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite (ci-après dénommé lieu de détention). [...]

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.

3.2.1 Introduction

L'article 4(1) donne une définition large des « lieux de détention » de manière à accorder la plus meilleure protection possible aux personnes privées de liberté. Les éléments-clés de cette définition sont que les individus ne peuvent quitter ce lieu de leur propre gré et que la détention a un quelconque lien avec une autorité publique.

La définition des « lieux de détention » est capitale. Ainsi, dans sa description du mandat et des pouvoirs du mécanisme national de prévention, la législation de mise œuvre doit inclure une définition des lieux auxquels le mécanisme a le droit d'accéder comprenant tout endroit constituant un « lieu de détention » dans le sens de l'article 4(1) de l'OPCAT.

Lors de l'élaboration de l'OPCAT, l'idée de définir les « lieux de détention » par le biais d'une liste fermée et exhaustive de catégories d'institutions a été rejetée car considérée inadéquate. Une telle approche aurait inéluctablement rendu trop étroit et restrictif le champ du système de visites. Néanmoins, certaines catégories rentrent automatiquement dans le cadre de la définition des « lieux de détention » visés par l'OPCAT et pourraient, par souci de clarté, être citées dans une définition non-exhaustive incluse dans la législation nationale. C'est le cas :

- des postes de police,
- des centres de détention préventive / des maisons d'arrêt,
- des prisons pour condamnés,

- des centres de détention juvénile,
- des postes de police aux frontières et dans les zones de transit dans les régions frontalières, les ports et les aéroports internationaux,
- des centres de détention pour les immigrants et les requérants d'asile,¹⁶
- des établissements psychiatriques,
- des services de sécurité et de renseignements (dans la mesure où ils sont responsables de détentions),
- des centres de détention sous juridiction militaire,
- des centres de détention administrative,
- des moyens de transport permettant les transferts de détenus (les fourgons de police, par exemple).

Outre ces catégories relativement évidentes, l'article 4 exige que le mécanisme national de prévention ait accès à tout autre lieu où une personne pourrait se trouver détenue contre son gré en lien avec une autorité publique, même de manière indirecte. Ce lien est décrit à l'article 4 dans deux phrases-clés de la définition des « lieux de détention » :

- « sous sa juridiction ou sous son contrôle »¹⁷ (en référence au territoire ou au vaisseau où se situe l'établissement),
- « sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite » (en référence aux moyens qui font qu'une personne se trouve ou pourrait se trouver détenue).

Nous examinons plus spécifiquement les notions de « juridiction » et de « contrôle » dans la partie suivante. La section 3.2.3 expliquera pourquoi ont été incluses les notions d'« instigation » et de « consentement exprès ou tacite », ainsi que la formule « pourraient » qui ont pour conséquence que les détentions illégales et les lieux de détention non officiels entrent dans le cadre du mandat des mécanismes nationaux de prévention.

¹⁶ On entend souvent que les non-citoyens sont « libres de quitter » les centres de détention puisqu'en théorie, ils pourraient décider de se rendre volontairement dans un pays tiers. Cependant, il ne fait pas de doute que, dans une telle situation, ces personnes sont « privées de liberté » au sens de l'article 4. Voir, par exemple, Chambre des Lords du Royaume-Uni, *A et autres c. le Ministre de l'Intérieur* (16 décembre 2004), 2004 UKHL 56.

¹⁷ Il convient de noter que la version française (« placé sous sa juridiction ou sous son contrôle », souligné par nous) met encore davantage l'accent sur la large palette de lieux visés par l'OPCAT que la version anglaise (« under its jurisdiction and control »).

3.2.2 Juridiction et contrôle

La notion de « juridiction » employée à l'article 4(1) est également utilisée pour décrire le champ d'application des obligations des États Parties à la Convention contre la torture et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.¹⁸ Les opinions rendues par le Comité contre la torture et par le Comité des droits de l'homme, les deux organes institués en vertu de ces traités, peuvent donc aider à déterminer ce qui constitue la « juridiction » et le « contrôle » dans la perspective de l'OPCAT.

Le territoire d'un État est, de toute évidence, normalement placé sous sa juridiction et son contrôle. De manière générale, la Convention contre la torture considère un navire ou un avion immatriculé dans un État, tout comme, peut-être, une structure reposant sur le plateau continental de ce dernier, comme étant placé sous sa juridiction.¹⁹ Sur la base de la jurisprudence du Comité contre la torture et du Comité des droits de l'homme, la « juridiction » et le « contrôle » s'appliquent également à toute région située en dehors du territoire d'un État Partie mais « se trouvant sous le contrôle de facto de l'État partie, que ce contrôle soit exercé par des autorités militaires ou civiles. »²⁰ Ceci inclut notamment les bases militaires de l'État Partie à l'étranger. À l'inverse, les ambassades étrangères situées sur le territoire d'un État Partie ne rentrent probablement pas dans le cadre des concepts de « juridiction » et de « contrôle » au sens de l'article 4 de l'OPCAT.²¹

¹⁸ Convention des Nations Unies contre la torture, articles 2 et 16. Article 2(1) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée Générale dans sa résolution 2200A (XXI) le 16 décembre 1966, entrée en vigueur : le 23 mars 1976.

¹⁹ J. Burgers et H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123–124.

²⁰ Comité contre la torture, « Conclusions et recommandations sur les États-Unis d'Amérique » (18 mai 2006), doc. ONU CAT/C/USA/CO/2, paragraphe 15 et « Conclusions et recommandations sur le Royaume-Uni » (10 décembre 2004), doc. ONU CAT/C/CR/33/3, paragraphe 4(b) ; Comité des droits de l'homme, « Commentaire no. 13 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au pacte » (26 mai 2004), doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Il convient de rappeler que l'article 32 de l'OPCAT indique spécifiquement que ses dispositions sont sans effet sur les obligations en vertu des Conventions de Genève et de ses Protocoles additionnels ou sur l'accès aux détenus. La possibilité pour le Sous-Comité international ou pour un mécanisme national de prévention d'entreprendre une visite ne peut jamais justifier le refus de celles effectuées par le CICR ou par d'autres organismes en vertu des Conventions de Genève.

²¹ Le droit international coutumier et les instruments conventionnels largement ratifiés qualifient ces lieux d'« inviolables » par l'État hôte et indiquent qu'il « n'est pas permis aux agents de l'État accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission. » Voir l'article 22 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, faite à Vienne le 18 avril 1961, entrée en vigueur : le 24 avril 1964. Voir également Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford : Oxford University Press, 1998), p. 356.

En ce qui concerne les bases militaires étrangères situées sur le territoire d'un État Partie ayant ratifié une Convention sur le statut des forces (SOFA), la question du droit d'accès est plus épineuse. La réponse semble dépendre des dispositions spécifiques de la SOFA s'appliquant à la base militaire en question. Si la SOFA cède de manière claire et valable la juridiction et le contrôle de la base militaire à une puissance étrangère n'étant pas elle-même partie à l'OPCAT, il se pourrait que l'État hôte ne puisse donner au mécanisme national de prévention l'accès à la base militaire à court-terme. Cependant, après la signature ou la ratification de l'OPCAT par un État, le droit international ne permet pas que celui-ci se soustrait intentionnellement à ses obligations en « sous-traitant » à d'autres États la juridiction et le contrôle de lieux situés sur son territoire et où des personnes sont privées de leur liberté.²² Par conséquent, si une SOFA empêche le mécanisme national de prévention d'accéder à des lieux de détention sur le territoire d'un État Partie à l'OPCAT, ce dernier a l'obligation de renégocier la SOFA, au moment où elle échoit ou doit être renouvelée, de manière à ce qu'elle inclut des clauses à cet effet. À l'avenir, toute SOFA conclue avec un nouvel État devrait, dès le début, prévoir ce droit d'accès.

3.2.3 Lieux de détention non officiels

Il ne suffit pas de donner aux mécanismes nationaux de prévention l'autorisation de visiter des lieux qu'un gouvernement désigne officiellement comme prisons ou commissariats de police, ou tout autre institution reconnue publiquement où des personnes sont régulièrement privées de liberté sur la base d'un ordre légal. Le mécanisme doit également pouvoir accéder aux lieux de détention non officiels, c'est-à-dire à tout endroit où une personne pourrait être détenue pour des raisons liées à une autorité publique, même si la détention n'a pas été formellement ordonnée par un représentant de cette autorité.

L'OPCAT a été conçu pour s'appliquer à de tels endroits. Ceci est évident à la lecture de l'article 4(1) qui prévoit explicitement des possibilités autres que les « ordres formels », telles que l'« instigation », le « consentement exprès » ou le « consentement tacite », qui justifieraient l'accès des mécanismes nationaux de prévention. Ces concepts ont été intégrés à l'OPCAT dès le début du pro-

²² Sur ce point déclaratoire du droit international coutumier, voir le Préambule de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur : le 27 janvier 1980.

cessus de rédaction, dans le texte original proposé par le Costa Rica en 1991,²³ et semblent avoir été tirés de la définition de la torture que donne l'article premier de la Convention contre la torture.

Les États ayant adopté la Convention contre la torture étaient conscients que la torture est généralement une pratique non officielle plus ou moins secrète dont le gouvernement responsable essaie de se distancer formellement. L'« instigation », le « consentement exprès » et le « consentement tacite » ont donc été rajoutés à la Convention contre la torture afin d'éviter qu'un gouvernement puisse échapper à toute responsabilité en matière de torture en laissant sciemment des acteurs « privés » ou « non étatiques » se charger de la torture dans des lieux de détention non officiels.²⁴

Le fait que l'OPCAT reprenne ces concepts indique donc que la définition des « lieux de détention » ne se limite pas à des détentions légales sur « ordre officiel » dans des lieux de détention « officiels », mais qu'elle couvre également d'autres types de détentions « irrégulières ». ²⁵ L'article 4 renforce cette idée en mentionnant expressément les lieux où « pourraient se trouver des personnes privées de liberté »²⁶ [souligné par nous].

De ce fait, l'OPCAT exige que le mécanisme national de prévention ait accès à des lieux autres que les commissariats de police, les prisons ou tout autre lieu de détention « officiel », où le mécanisme soupçonne qu'une personne est détenue contre son gré en lien, *de facto* ou *de jure*, avec une autorité publique.

La Commission des droits de l'homme de l'Ouganda ne constitue certes

²³ Rapport du Groupe de travail chargé d'examiner le projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, 22 janvier 1991, doc. ONU E/CN.4/1991/66 : « tout lieu relevant de leur juridiction où des personnes sont retenues pour quelque raison, que ce soit par une autorité publique ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. »

²⁴ J. Burgers et H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 45–46 et p. 120. C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (La Haye : Kluwer Law International, 2001), p. 210 et pp. 222–225.

²⁵ Rapport du Groupe de travail chargé d'examiner le projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, 2 décembre 1992, doc. ONU E/CN.4/1993/28, paragraphes 38–40.

²⁶ Rapports du Groupe de travail chargé d'examiner le projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture : doc. ONU E/CN.4/1993/28, paragraphe 40, doc. ONU E/CN.4/2000/58, paragraphe 30, et doc. ONU E/CN.4/2001/67, paragraphes 43 et 45. Le fait que les lieux de détention secrets et non officiels soient couverts par le mandat des mécanismes de visite ne légitime leur existence en aucune façon. En réalité, le fait qu'un tel mécanisme puisse découvrir leur existence devrait être considéré comme ayant un effet dissuasif et préventif vis-à-vis de telles détentions. Voir APT « *Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law* » (2 mars 2006), http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

pas un mécanisme national de prévention au titre de l'OPCAT, pourtant, elle nous fournit l'exemple d'une disposition du droit national prévoyant de telles visites. L'article 8(2)(1) de la Loi sur la Commission des droits de l'homme de l'Ouganda de 1997 dispose :

2. (1) La Commission remplit les fonctions suivantes –
 [...]
 - b. visiter les prisons et les lieux de détention, ou toute installation liée, dans le but d'évaluer et d'inspecter les conditions des détenus et d'émettre des recommandations ;
 - c. visiter tout lieu ou bâtiment où des personnes sont soupçonnées d'être détenues illégalement ; [...]**
 [souligné par nous]

Les lieux de détention non officiels visés par l'article 4 de l'OPCAT peuvent inclure des résidences et des bâtiments privés.²⁷ Il est vrai que, dans les cas, limités en nombre, où le lieu de détention en question est une résidence privée et où la privation de liberté présumée est suffisamment liée aux autorités publiques, il existe une tension entre les droits du propriétaire ou de l'occupant des lieux, d'une part, et les droits qui doivent être accordés au mécanisme national de prévention en vertu de l'OPCAT, de l'autre. Cependant, la législation nationale réconcilie généralement la question des intérêts contradictoires dans d'autres contextes. Il devrait donc être possible d'appliquer ces solutions au mécanisme national de prévention.

Le mécanisme national de prévention peut également décider de visiter des établissements en construction où des personnes sont susceptibles d'être détenues à l'avenir.²⁸ De telles visites pourraient aboutir à des recommandations visant à en modifier l'architecture ou la construction dans un but préventif.

Puisque la définition des lieux visés par l'article 4(1) est déjà extrêmement large, le but de l'article 4(2) n'est pas clair. En fait, il semblerait que l'article 4(2) ait été inclus dans la version finale de l'OPCAT pour des raisons diplomatiques, puisque l'on a combiné la formulation proposée à l'origine par le

²⁷ Ceci a été indirectement confirmé par certains États qui ont élevé leur voix au moment de l'adoption de l'OPCAT : voir, par exemple, les commentaires du représentant des États-Unis devant l'ECOSOC, tels que rapportés (12 novembre 2002), doc. ONU E/2002SR.38, paragraphe 87, où il affirme que l'OPCAT est incompatible avec les restrictions constitutionnelles nationales en matière de fouille et de saisie.

²⁸ Rapports du Groupe de travail chargé d'examiner le projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture : doc. ONU E/CN.4/1993/28, paragraphe 40, doc. ONU E/CN.4/2000/58, paragraphe 30, et doc. ONU E/CN.4/2001/67, paragraphes 43 et 45.

Costa Rica (conservée à l'article 4(1)) à une proposition concurrente de dernière minute (maintenant à l'article 4(2)).²⁹ Or, il semblerait que les personnes ayant proposé ces deux sous-articles n'aient jamais prévu leur coexistence. En faisant référence au « placement d'une personne dans un établissement public ou privé de surveillance », l'article 4(2) confirme que les mécanismes nationaux de prévention doivent avoir accès aux institutions gérées par des entités privées sous contrat avec le gouvernement ou en son nom. L'article 4(2) souligne également que, par essence, le concept de privation de liberté implique que l'individu n'est pas autorisé à quitter le lieu à son gré.

La dernière partie de l'article 4(2) emploie l'expression « ordonné par une autorité judiciaire ou administrative ou toute autre autorité publique » sans faire mention ni de l' « instigation », ni du « consentement exprès ou tacite. » Ceci veut-il dire que, nonobstant l'article 4(1), l'OPCAT ne couvrirait pas les lieux où une personne serait détenue en l'absence d'un ordre formel ? La réponse ne peut être que négative. Une telle lecture de l'article 4 rendrait superflue et caduque la précision donnée à l'article 4(1) « sur l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite », ce qui serait absurde. Le travail préparatoire effectué au cours des sessions de rédaction confirme la préférence donnée à un champ de l'OPCAT s'étendant aux cas de personnes privées *de facto* de liberté avec le consentement tacite des autorités, sans qu'il n'y ait pour autant eu d'ordre formel.³⁰ Cette lecture

²⁹ Comme nous l'avons souligné précédemment, les notions d' « instigation » et de « consentement exprès ou tacite » étaient présentes dès le projet initial soumis à négociation, en 1991. Lors de la session de 2001, le Groupe des pays d'Amérique latine (le GRULAC) ont suggéré une nouvelle version qui conservait cette formulation et, pour la première fois, mentionnait le concept de « mécanisme national de prévention. » Au cours de cette même session, l'UE a également soumis une nouvelle version qui remplaçait la formulation de l'article 4(1), tel qu'il existait depuis près de 10 ans, par ce qui apparaît, à l'heure actuelle, à l'article 4(2) de la version finale. La proposition de l'UE semble n'avoir jamais été formellement discutée par le Groupe de travail (cf. Rapport du Groupe de travail, doc. ONU E/CN.4/2001/67, paragraphe 15). Vers la fin de la session suivante du Groupe de travail, session qui devait être la dernière, le Président-Rapporteur a présenté sa propre proposition qui combinait des éléments des propositions du GRULAC et de l'UE (voir Rapport E/CN.4/2002/78). C'est à ce moment-là que l'article 4 est apparu sous sa forme finale. Le nouvel article 4, dans la forme hybride que contenait la proposition de la Présidence, semble n'avoir jamais été discuté et, dès la fin de la session, a été présenté à la Commission des droits de l'homme, à l'ECOSOC et à l'Assemblée Générale sans autre discussion sur la manière de réconcilier les articles 4(1) et (2) (il a été adopté tel quel).

³⁰ Rapports du Groupe de travail chargé d'examiner le projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture : doc. ONU E/CN.4/1993/28, paragraphes 38–40, doc. ONU E/CN.4/2000/58, paragraphes 30 et 78, et doc. ONU E/CN.4/2001/67, paragraphe 45. L'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'il « peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu » lorsque le sens est « ambigu ou obscur » ou s'il « [conduisait] à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable. »

de l'ensemble de l'article 4 est celle qui semble le mieux harmoniser sa signification, son but et la portée de son application avec la Convention contre la torture. Étant donné toutes ces considérations, ainsi que les différences existant entre les diverses versions linguistiques de l'article 4(2), il ne semble pas souhaitable de transposer ce dernier de manière littérale dans la législation nationale.

3.2.4 Recommandations de l'APT

■ **La législation de l'État doit inclure le droit des mécanismes nationaux de prévention d'avoir accès aux lieux de détention. Elle doit également comprendre une définition des lieux auxquels ces mécanismes ont le droit d'accéder s'appliquant à tous les lieux visés par la définition qu'en donne l'OPCAT à l'article 4(1).**

■ **Une telle loi pourrait donner une liste non exhaustive d'établissements ou de catégories d'établissements de manière à accroître le degré de certitude des acteurs nationaux. Néanmoins, si une telle liste existe, il s'agira pour la loi d'indiquer clairement sa nature non exhaustive et de fournir la définition large de l'article 4(1).**

■ **Le mécanisme national de prévention doit être doté d'un mandat et de capacités lui permettant de visiter les lieux de détention non officiels. Dans cette optique, et pour profiter pleinement du mécanisme national de prévention et de la portée de ses pouvoirs en matière de visites, les notions d' « instigation » et de « consentement exprès ou tacite » sont vitales. Elles devraient donc être incluses dans la législation nationale de mise en œuvre. Pour plus de clarté, la loi peut explicitement reconnaître son autorité quant aux visites des lieux de détention non officiels.**

■ **Le texte de l'article 4(2) de l'OPCAT ne devrait pas être intégré tel quel à la législation de mise en œuvre car ceci entraînerait une certaine ambiguïté. À la lecture de cet article, il est important de retenir que le mécanisme national de prévention doit avoir la possibilité de visiter les lieux gérés par des entités privées et que, par essence, la privation de liberté implique que l'individu ne peut quitter le lieu de détention à son gré.**

3.3 Mandat

Article 4

(1) [...] Ces visites sont effectuées afin de renforcer, s'il y a lieu, la protection desdites personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

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.

3.3.1 Dialogue constructif reposant sur les visites

Avec les informations provenant d'autres sources, les visites du mécanisme national de prévention doivent constituer la base d'un dialogue constructif entre le mécanisme et les autorités à même d'améliorer la situation.³¹ Les autorités compétentes pour une question donnée peuvent se situer à n'importe quel niveau hiérarchique, que ce soit au niveau de l'administration d'un établissement particulier ou au plus haut niveau de responsabilité à l'échelon national.³²

L'OPCAT prévoit que, au cours de ses visites, le mécanisme national de prévention doit adopter un point de vue et un objectif particulier : il doit *renforcer* la protection des personnes privées de liberté contre tous les types de traitements ou peines proscrits par le droit international (et national) et *viser*

³¹ Article 22 de l'OPCAT. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 72.

³² Le Chapitre 7 du présent Guide sera dédié plus spécifiquement au processus de recommandations, de dialogue et de mise en œuvre.

à l'amélioration de leur traitement et de leurs conditions de détention. Dans le cadre de ce Guide, nous parlerons d'une approche qui donne aux droits de l'homme une place centrale (« human rights approach », en anglais).

Les visites sont le moyen principal, mais pas unique, par lequel le mécanisme national de prévention peut observer le traitement réservé aux personnes privées de liberté. Il est bien entendu qu'au cours de ses visites, le mécanisme rassemblera des informations directes sur le lieu de détention faisant l'objet de la visite. Grâce à ses entretiens avec les détenus, il collectera également des informations quant aux conditions et au traitement qu'ils ont reçus *avant* leur arrivée dans le lieu de détention, lors de leur arrestation, pendant leur transport ou au poste de police, par exemple.³³ Le mécanisme peut également exiger de recevoir des informations, notamment de la part du gouvernement, à propos des lieux de détention et des personnes qui y sont détenues.³⁴

Par ailleurs, le mécanisme national de prévention doit examiner la législation existante et les lois en préparation ayant trait aux lieux de détention et aux personnes privées de liberté pour évaluer leur cohérence avec les normes internationales et pour déterminer si elles promeuvent de manière adéquate l'amélioration des conditions de détention, par exemple. À cet égard, et afin de faciliter le travail du mécanisme, le gouvernement devrait prendre l'habitude de lui envoyer spontanément les projets de loi de sorte que le mécanisme dispose d'assez de temps pour les analyser et rendre une opinion. Conformément à l'article 19(c), le mécanisme devrait, en outre, avoir la possibilité de proposer de nouvelles lois ou des amendements à la législation existante.

Toutes ces informations viendront alimenter un processus de dialogue permanent entre le mécanisme national de prévention et l'État sur l'amélioration des conditions dans les lieux de détention et sur la prévention de la torture et autres mauvais traitements, de manière plus générale. Les recommandations du mécanisme, les mesures prises par les autorités, tout comme les réponses de ces dernières devraient constamment faire avancer les discussions. L'article 19(b) reconnaît que le mécanisme peut entrer en contact avec différentes autorités au sein d'un même État, selon la thématique ou l'emplacement du lieu dont il est question dans la recommandation, ou selon s'il s'agit d'une question locale relative à un seul établissement, à quelques institutions, à tout le système ou à tout le pays.

³³ Le droit à des entretiens privés est prévu à l'article 20(d) et sera discuté ultérieurement, au point 6.3.

³⁴ Voir l'article 20 qui sera discuté au point 6.2.

3.3.2 Progrès quant aux normes internationales

Le but de l'OPCAT est d'aider les États Parties à se mettre en conformité avec les normes *internationales* en matière de droits de l'homme et notamment avec celles relatives à la privation de liberté. La législation de mise en œuvre doit donc permettre au mécanisme national de prévention de considérer et d'appliquer les normes et standards internationaux, conformément à l'article 19(b) de l'OPCAT. Elle devrait, en outre, confirmer que le mécanisme doit toujours appliquer la norme qui protège le mieux les personnes privées de liberté.

3.3.3 Mandats supplémentaires

Les mécanismes nationaux de prévention institués en vertu de l'OPCAT doivent avoir pour mandat central les visites, les recommandations et le travail de suivi de ces recommandations. Cependant, les États peuvent décider de doter le nouveau mécanisme d'un mandat plus large ou de choisir un organe déjà existant avec un mandat plus général. Par conséquent, le mécanisme pourrait promouvoir un éventail plus large de droits ou les droits d'une catégorie de population plus importante, à l'instar des commissions nationales des droits de l'homme. Le fait de combiner les fonctions du mécanisme national de prévention avec un mandat plus général pourrait avoir un effet tout à fait positif. Cependant, certaines combinaisons pourraient se révéler compliquées voire hasardeuses, tandis que d'autres seraient tout simplement inadéquates.

Le fait qu'une institution se voit, par exemple, doter d'un mandat combinant les visites au titre de l'OPCAT à la responsabilité de poursuivre ou de juger les plaintes de particuliers (notamment celles résultant de visites) pourrait constituer un obstacle considérable dans la mise en œuvre pratique des objectifs de l'OPCAT. En effet, le mécanisme pourrait éprouver des difficultés à coopérer avec les représentants du gouvernement, pourtant au cœur du dispositif de dialogue constructif de l'OPCAT, si ces derniers font l'objet de poursuites ou d'un jugement de la part du mécanisme. En outre, les détenus et les employés du gouvernement, entre autres, pourraient se montrer plus réticents à dialoguer ouvertement avec le mécanisme s'ils ont peur que leur identité ou que leurs informations puissent être révélées à un stade ultérieur (au cours de poursuites ou d'audiences, par exemple). Par ailleurs, le traitement des plaintes de particuliers et les décisions y relatives pourraient créer une charge de travail telle que le mécanisme national de prévention ne puisse plus gérer de manière rigoureuse son programme de visites et ses activités de contrôle.

En revanche, la possibilité de lancer une procédure formelle suite à la plainte d'un particulier reçue au cours d'une visite « préventive » pourrait pousser les

autorités à considérer les recommandations du mécanisme national de prévention encore plus sérieusement. Les détenus prendront également d'autant plus le temps de parler aux membres de l'équipe de visite qu'ils auront l'assurance de pouvoir en retirer quelque chose de positif pour eux.

Des solutions intermédiaires sont également envisageables : rien dans l'OPCAT n'empêche un mécanisme national de prévention spécialisé d'inclure dans ses recommandations aux « autorités compétentes » le fait qu'une institution adéquate ou qu'un procureur devrait instruire une plainte donnée.³⁵

Ayant soigneusement examiné les avantages et les inconvénients d'un mandat combiné, si un État décide qu'une seule institution servira à la fois de mécanisme national de prévention et de forum pour les plaintes de particuliers, il s'agira de clairement séparer ces deux fonctions à l'interne (division formelle de la structure administrative, séparation des bureaux, personnel et système d'archivage distincts, etc.), de sorte que les fonctions de dialogue et de visite au titre de l'OPCAT ne soient pas remises en question par les autres mandats. Là encore, le bureau responsable des visites pourrait recommander au bureau chargé des cas individuels que ce dernier suive une plainte individuelle par le biais d'une enquête, pourvu que le plaignant ait consenti à cette saisine.

Cependant, d'autres difficultés bien plus sérieuses peuvent se faire jour lorsqu'un gouvernement décide de combiner le mandat de visites préventives avec d'autres mandats qui n'ont pas pour but de promouvoir les droits des personnes privées de liberté. Le système d'inspection administrative est, par exemple, parfois responsable de la promotion de toute une série d'objectifs gouvernementaux, notamment d'évaluer les performances financières d'un établissement par rapport aux directives gouvernementales ou de mettre en place des mesures de sécurité plus strictes pour limiter les risques d'évasion. Il va sans dire que c'est au *gouvernement* de trouver le moyen d'équilibrer ces intérêts potentiellement contradictoires. Le mécanisme national de prévention, lui, devrait toujours aborder son travail sous l'angle de la défense des droits des personnes privées de liberté, comme le stipulent les articles 4 et 19.

Par conséquent, aucun mécanisme national de prévention ne doit être chargé de tâches en contradiction avec son mandat au titre de l'OPCAT : il serait, par exemple, inopportun d'exiger de lui qu'il encourage une réduction des dépenses pour atteindre des objectifs budgétaires fixés si cela pouvait avoir des conséquences néfastes sur les conditions de détention des person-

³⁵ Comme nous le verrons au Chapitre 6, dans de tels cas, la quantité d'informations que le mécanisme national de prévention pourra partager avec les autorités chargées de l'instruction dépendra du degré de consentement des personnes interrogées.

nes privées de liberté. De la même manière, il serait contreproductif qu'un mécanisme national de prévention se refrène de proposer une amélioration nécessaire mais coûteuse, parce qu'il est également chargé d'évaluer si les institutions atteignent les objectifs budgétaires fixés.³⁶

3.3.4 Recommandations de l'APT

- **Le mécanisme devrait avoir pour mandat d'adopter une approche accordant aux droits de l'homme une place centrale de manière à renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres mauvais traitements et à améliorer leurs conditions de vie.**
 - **Le gouvernement devrait, de sa propre initiative, transmettre régulièrement les projets de loi au mécanisme national de prévention pour avoir son opinion. Ce dernier devrait pouvoir soumettre des propositions de loi et des amendements à la législation en vigueur.**
 - **La législation de mise en œuvre devrait permettre et expressément autoriser le mécanisme national de prévention à prendre en compte le droit et les standards internationaux, en plus des normes nationales, de manière à appliquer les dispositions qui protègent le mieux les détenus.**
 - **L'institution ayant été désignée comme mécanisme national de prévention peut avoir un mandat plus large que celui prévu par l'OPCAT.**
 - **Si une seule institution sert à la fois de mécanisme national de prévention et de forum pour les plaintes individuelles, une distinction claire des fonctions est nécessaire à l'interne pour veiller à ce que les fonctions préventives au titre de l'OPCAT ne soient pas remises en question par l'autre mandat. Ceci peut comprendre une division formelle de la structure administrative, une séparation des bureaux, un personnel et un système d'archivage distincts.**
 - **Le mécanisme de prévention ne devrait pas combiner son mandat de visites préventives avec d'autres mandats n'ayant pas pour but principal la promotion des droits des personnes privées de liberté, mais dont l'objectif serait, par exemple, la réduction des dépenses ou du risque d'évasion.**
-

³⁶ Au Royaume-Uni, la difficulté de réconcilier les fonctions de visites indépendantes avec d'autres mandats d'inspection a fait échouer, en octobre 2006, un projet de fusion des services d'inspection des prisons de Sa Majesté (qui doit être désigné comme mécanisme national de prévention) avec plusieurs autres services d'inspection de la justice pénale. Parlement du Royaume-Uni, Comité joint pour les droits de l'homme, 20^{ème} rapport de la session 2005–2006, 22 mai 2006, pp. 17–20 ; Chambre des Lords, procès-verbal du mardi 10 octobre 2006, Volume no. 685, Partie no. 188, colonne 167–187.

3.4 Fréquence des visites

3.4.1 Introduction

L'OPCAT exige que le mécanisme national de prévention ait lui-même le pouvoir de fixer la fréquence à laquelle il souhaite visiter un lieu de détention donné sur la base d'informations provenant de diverses sources. De manière générale, si l'on part du principe que les visites sont effectuées correctement par un nombre suffisant d'experts indépendants avec les pouvoirs nécessaires, plus les visites seront fréquentes, plus le programme de visites sera efficace.

En fait, dans la plupart des cas, le nombre total de visites que peut effectuer un mécanisme national de prévention est déterminé par les ressources humaines et financières qui lui sont accordées par l'État.³⁷ Une estimation de la fréquence et de la durée des visites nécessaires si le programme national de prévention veut satisfaire aux exigences de l'OPCAT permettra de fixer le niveau de ressources.

Cette partie suggère donc des pistes pour aider à évaluer les ressources financières et humaines à attribuer.³⁸ Nous examinerons, tout d'abord, les différents types de visites qui existent, puis les différentes catégories de lieux de détention, en tenant compte de facteurs pouvant amener à augmenter ou à réduire la fréquence des visites dans un lieu de détention donné.

3.4.2 Différents types de visites

3.4.2.1 Un programme panaché

Un programme efficace de visites préventives doit combiner des visites approfondies périodiques et des visites ponctuelles plus courtes. La fréquence minimale des visites dans n'importe quel lieu de détention dépend du type de visite, du type de lieu visité, des conclusions de la visite précédente dans ce même lieu et de la présence ou de l'absence d'autres sources fiables d'informations quant à ce lieu qui soient indépendantes du gouvernement. De manière générale, les lieux dont on sait qu'ils rencontrent de sérieux problèmes doivent faire l'objet de visites plus fréquentes.

L'inspecteur en chef des prisons pour l'Angleterre et le Pays de Galles (qui sera désigné comme mécanisme national de prévention) est l'illustration d'un tel organisme national de visite menant un programme de visites à la fois

³⁷ Nous examinerons comment les mécanismes nationaux de prévention peuvent se voir allouer des fonds tout en préservant leur indépendance financière au point 4.6 du Chapitre 4.

³⁸ Les conseils fournis dans cette partie reposent sur l'expérience de Barbara Bernath et d'Esther Schaufelberger au sein du Programme des visites de l'APT.

approfondies et ponctuelles.³⁹ L'inspectrice en chef et son personnel, constitué de cinq équipes d'inspecteurs, effectuent une visite d'inspection complète avec notification préalable dans chaque prison au moins une fois tous les cinq ans. Une telle visite nécessite cinq jours de travail. Entre deux visites approfondies, les inspecteurs procèdent à des visites de suivi à l'improviste. Leur durée et leur nombre varient selon la gravité des problèmes constatés. Les endroits à risque font l'objet de « visites complètes sans notification » d'une durée de cinq jours, tandis que les autres ne reçoivent que des « visites courtes sans notification » durant entre deux et quatre jours.

Certains organismes nationaux effectuent déjà un contrôle permanent, souvent par l'entremise de programmes de citoyens bénévoles qui visitent très fréquemment les lieux de détention. Bien que ce type de visite soit le plus fréquent, les entités les effectuant auraient du mal à remplir tous les autres critères de l'OPCAT concernant les mécanismes nationaux de prévention. Ainsi, ces derniers se servent souvent de ces visites comme source d'information, sans pour autant qu'elles fassent formellement partie du mécanisme lui-même.

Les points suivants s'attachent aux différents types de visites, les uns après les autres.

3.4.2.2 Visites approfondies

L'objectif d'une visite approfondie est de produire une analyse détaillée du système de détention permettant d'identifier les causes qui mènent ou pourraient mener à la torture ou autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (y compris des conditions de détention non conformes) et d'émettre des recommandations sur comment appréhender ces causes d'un point de vue normatif et pratique.

L'APT a publié un document, *Visiter un lieu de détention : guide pratique*, décrivant comment doit se dérouler une visite pour qu'elle soit efficace.⁴⁰ Chaque visite approfondie devrait comprendre des entretiens avec un nombre significatif de détenus. Par conséquent, une telle visite doit comprendre un à trois jours de travail minimum, selon le nombre de détenus. Pour les visites approfondies dans les prisons, nous recommandons les durées suivantes :

³⁹ Pour plus de détails, veuillez vous reporter au site <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/> [dernière consultation : le 18 août 2006]. Il convient de noter que le mandat de l'inspecteur en chef ne comprend pas tous les lieux de détention tels que définis par l'OPCAT. Les autres lieux de détention du Royaume-Uni sont couverts par d'autres institutions qui seront également désignées comme mécanismes nationaux de prévention.

⁴⁰ Disponible sur notre site : www.apt.ch.

- moins de 50 détenus : au moins une journée de travail ;
- 50 à 99 détenus : au moins deux journées de travail ;
- 100 à 299 détenus : au moins trois journées de travail ;
- plus de 300 détenus : au moins quatre journées de travail.

Les visites approfondies des postes de police, impliquant généralement de visiter divers postes dans une même zone, requièrent également une durée minimale de plusieurs jours.

Les visites approfondies nécessitent des équipes multidisciplinaires d'experts ayant les capacités et les compétences professionnelles requises pour comprendre le contexte de détention à l'étude (cf. article 18(2) de l'OPCAT).⁴¹ L'APT recommande que pour ces visites les équipes soient composées d'au moins trois experts.

3.4.2.3 Visites ponctuelles

Entre les visites approfondies ont lieu des visites ponctuelles pour suivre la mise en œuvre des recommandations et s'assurer que les détenus n'ont subi aucune représailles. Pour que leur éventualité ait un effet dissuasif, elles doivent être imprévisibles. Il est donc important qu'elles interviennent à intervalle *aléatoire* et que le mécanisme national de prévention ait accès à tous les lieux de détention à n'importe quel moment (c'est-à-dire, sans notification préalable ; cette question sera discutée au point 6.1.3). Elles peuvent également avoir lieu suite à un événement exceptionnel (un décès au cours d'une garde à vue ou des émeutes, par exemple) ou pour enquêter sur un sujet particulier.

Ces visites ponctuelles sont généralement plus courtes que les visites approfondies et peuvent être effectuées par des équipes restreintes. L'APT recommande qu'un tiers du temps total alloué aux visites par le mécanisme national de prévention soit attribué aux visites ponctuelles.

3.4.2.4 Contrôle continu

Les visites en continu ont pour objectif de permettre une présence quasi-quotidienne de personnes extérieures à l'intérieur du lieu de détention, dans le but de dissuader les autorités et le personnel de recourir aux mauvais traitements, de contribuer à un environnement carcéral plus humain et d'accroître les chances de réinsertion sociale des détenus après leur libération. Ces visiteurs peuvent parfois endosser un rôle de médiateur en aidant à résoudre les problè-

⁴¹ Nous examinerons la composition du mécanisme national de prévention plus avant au Chapitre 5.

mes de certains détenus. Pour qu'elles soient toujours disponibles, les équipes effectuant ces visites permanentes sont souvent constituées de bénévoles non spécialistes résidant à proximité de l'institution.

Si elles n'aboutissent pas à la rédaction de rapports analytiques et à l'élaboration de recommandations, les visites permanentes ne remplissent pas le mandat dévolu aux mécanismes nationaux de prévention (voir les articles 19(b) et (c) de l'OPCAT). En outre, l'échelle des programmes de visites permanentes fait que les États éprouvent souvent des difficultés à fournir les ressources et le cadre législatif nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'OPCAT en matière de compétences, d'indépendance, de privilèges et d'immunités.

Il ne convient généralement pas que ces programmes de visites permanentes fassent formellement partie du mécanisme national de prévention. Ils peuvent néanmoins constituer un *complément* utile au système de visites approfondies et ponctuelles du mécanisme. Ils peuvent également jouer un rôle important en tant que source externe d'information pour aider le mécanisme à décider quels endroits doivent faire l'objet des visites les plus fréquentes, à mieux définir les questions à poser et à mieux déterminer les zones d'un établissement à inspecter au cours de ses visites.

Le mécanisme national de prévention peut également recommander ces visites permanentes comme mesure provisoire en attendant que les recommandations de la visite approfondie soient mises en œuvre. Ces visites peuvent également permettre de jeter des ponts entre les détenus et la cité contribuant ainsi à faire diminuer la tension dans les lieux de détention et offrant une base plus solide au dialogue constructif, véritable pierre angulaire du travail du mécanisme.

3.4.3 Fréquence des visites pour les différents lieux de détention

De par leur nature, certains lieux de détention sont plus susceptibles de donner lieu à des mauvais traitements et doivent donc faire l'objet d'une visite approfondie au moins une fois par an en moyenne (sans préjuger d'éventuelles visites ponctuelles dans l'intervalle). C'est notamment le cas :

- des postes de police où des problèmes ont déjà été constatés,
- des centres de détention provisoire ou des maisons d'arrêt,
- des établissements avec de larges groupes de populations particulièrement vulnérables.

Les **postes de police** sont très importants en matière de prévention de la torture et autres mauvais traitements. En effet, c'est certainement là que la pression subie par les forces de l'ordre pour obtenir des informations de la part des détenus est la plus forte. Le taux de rotation des détenus est souvent très élevé. Or, le fait que cette population carcérale ne soit que de passage implique qu'elle ne peut s'organiser pour faire pression durablement pour l'amélioration des conditions de détention. Étant donné le grand nombre de postes de police dans la plupart des pays, un mécanisme national de prévention peut éprouver des difficultés à tous les visiter une fois par an. L'APT recommande donc que les mécanismes nationaux de prévention effectuent au moins une visite approfondie par an dans les **postes de police où des problèmes ont déjà été constatés**, avec des visites ponctuelles dans l'intervalle, tout en procédant à des visites approfondies et ponctuelles dans des postes de police choisis de manière aléatoire au cours de l'année.

Il est également important que des visites fréquentes aient lieu dans les **centres de détention provisoire** et dans les **maisons d'arrêt**, non seulement pour le travail de prévention dans ces endroits, mais aussi parce qu'ils peuvent constituer une précieuse source d'information concernant les conditions de détention et le traitement dans les postes de police dont proviennent les prévenus. Ces informations sont essentielles si le mécanisme national de prévention veut décider quels postes de police visiter sur les centaines ou les milliers de postes que comporte le pays. C'est pourquoi les maisons d'arrêt et les centres de détention provisoire devraient faire l'objet d'au moins une visite par an, avec d'éventuelles visites ponctuelles à tout moment dans l'intervalle.

Les lieux de détention avec de larges de groupes de détenus issus de populations **particulièrement vulnérables** devraient également recevoir une visite approfondie au moins une fois par an (là encore, avec la possibilité de visites ponctuelles dans l'intervalle). Cette catégorie de lieu comprend les centres spécialisés ou les lieux ayant, de fait, une grande concentration de migrants, de femmes, d'adolescents, de patients psychiatriques, de membres de minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques, de personnes autochtones ou de personnes handicapées. Les risques particuliers auxquels sont confrontés ces groupes peuvent être le fait d'une discrimination ouverte ou de l'absence de mesures spécifiques qui répondraient aux besoins fondamentaux de ces personnes.⁴²

⁴² Par exemple, Comité des droits de l'homme. *Hamilton c. Jamaïque*. Communication no. 616/1995, doc. ONU CCPR/C/66/D/616/1995 (28 juillet 1999), paragraphe 8.2.

Idéalement, d'**autres types de lieux de détention** (les prisons, entre autres) devraient faire l'objet d'au moins une visite annuelle. Cependant, dans un premier temps, ils ne doivent pas recevoir moins d'une visite approfondie tous les trois ans, avec la constante éventualité de visites ponctuelles dans l'intervalle.

Le mécanisme national de prévention doit tenir compte de toute une série de facteurs spécifiques à chaque lieu de détention afin de déterminer la fréquence des visites qu'il y effectuera. Il doit analyser les informations provenant de diverses sources afin de fixer la fréquence de ses visites dans ces lieux (visites précédentes, entretiens avec les détenus s'étant trouvés dans l'établissement auparavant, recherche, bulletins d'informations, rapports, etc.).

Sur la base de ces informations, tout lieu où des faits de torture ou de mauvais traitements ont été établis ou sont soupçonnés, ou tout lieu dont les conditions carcérales sont notoirement mauvaises par rapport aux autres établissements dans le même pays doit également recevoir au moins une visite annuelle, avec la constante éventualité d'une visite ponctuelle dans l'intervalle, et ce, quel que soit le type d'établissement. À ce propos, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a indiqué que les mécanismes nationaux de prévention « [devraient] se rendre dans les lieux de détention les plus importants ou les plus controversés tous les quelques mois ou même plus souvent dans certains cas ». ⁴³

En ce qui concerne les autres lieux de détention, certains facteurs peuvent justifier un espacement plus grand entre les visites, notamment :

- un contrôle permanent par d'autres organismes nationaux de visite (qui ne soient pas, eux-mêmes, des mécanismes nationaux de prévention) ayant fait leurs preuves et ayant la capacité et l'obligation de fournir des informations spécifiques au mécanisme national de prévention concernant les différents lieux de détention ;
- une visite approfondie effectuée précédemment par le mécanisme national de prévention ayant révélé qu'il n'existait aucun risque sérieux de torture ou mauvais traitement, que les conditions de détention étaient bonnes et que les responsables coopéraient de manière exemplaire.

Seules de telles conditions peuvent amener le mécanisme national de prévention à espacer ses visites approfondies dans un lieu donné, si tant est qu'il ne s'agisse pas d'un poste de police où des problèmes ont été constatés, d'une

⁴³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 71.

maison d'arrêt, d'un centre de détention provisoire, d'un lieu avec de larges groupes de détenus particulièrement vulnérables ou de tout autre lieu où des problèmes sérieux ont été avérés ou sont soupçonnés. Un lieu de détention officiel ne doit en aucun cas recevoir moins d'une visite approfondie tous les cinq ans.

En outre, l'OPCAT n'envisage pas qu'un État puisse invoquer l'isolement géographique des lieux de détention ou le manque de ressources économiques, logistiques ou humaines du mécanisme national de prévention pour justifier une fréquence de visite moins grande que celle requise. En principe, la protection conférée par le mécanisme aux personnes privées de liberté durant ses visites ne devrait pas varier en fonction de leur situation géographique sur le territoire. Le Chapitre 10 sera consacré à l'éventualité d'une décentralisation des activités du mécanisme pour résoudre les problèmes d'un État qui disposerait de lieux de détention disséminés sur son territoire.

3.4.4 Recommandations de l'APT

Toute estimation de la fréquence des visites que doit effectuer le mécanisme national de prévention doit se fonder sur un programme :

- **associant des visites approfondies longues (d'une durée d'un à quatre jours, effectuées par une équipe pluridisciplinaire d'au moins trois experts) à des visites ponctuelles plus courtes (à intervalle aléatoire, effectuées par des équipes plus petites) ;**
- **attribuant à peu près un tiers de son temps de visite total aux visites ponctuelles ;**
- **effectuant, en moyenne, une visite approfondie par an dans chaque lieu de détention entrant dans les catégories de lieux énumérées ci-dessous, avec d'éventuelles visites ponctuelles dans l'intervalle :**
 - **les postes de police où des problèmes ont été constatés en plus d'un échantillon aléatoire de postes de police autres,**
 - **les maisons d'arrêt et les centres de détention provisoire,**
 - **les lieux de détention avec de larges groupes de détenus particulièrement vulnérables,**
 - **tout autre lieu où des faits de torture ou mauvais traitement ont été établis ou sont soupçonnés, ou dont on sait que les conditions carcérales sont mauvaises par rapport aux autres établissements du pays ;**

■ effectuant, en moyenne, au moins une visite approfondie tous les trois ans dans tous les autres types de lieux, mais si possible plus fréquemment (avec des visites ponctuelles dans l'intervalle) ;

■ n'effectuant jamais des visites dans un lieu de détention officiel à plus de cinq ans d'intervalle, à moins que cela ne soit dûment justifié par des informations pertinentes relatives à ce lieu.

L'OPCAT ne reconnaît pas l'isolement géographique des lieux de détention ou une limitation par l'État des ressources économiques, logistiques ou humaines du mécanisme national de prévention comme justification pour qu'un lieu de détention reçoive moins de visites que ce qui est normalement requis.

Indépendance

4.1	Introduction	40
4.2	Base de l'indépendance	41
4.3	Indépendance des membres et du personnel	41
4.4	Procédure de nomination	43
4.5	Privilèges et immunités	45
4.6	Indépendance financière	49
4.7	Recommandations de APT	51

4

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.

[...]

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 [« Principes de Paris »].

4.1 Introduction

Les visites effectuées par les mécanismes nationaux de prévention ne peuvent prévenir efficacement la torture et autres mauvais traitements qu'à la condition que les mécanismes soient réellement indépendants. L'article 18(1) de l'OPCAT contient la disposition principale faisant obligation aux États de prendre les mesures nécessaires assurant aux mécanismes leur indépendance fonctionnelle.

L'article 18(4) cite les « Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme » des Nations Unies (également appelés « Principes de Paris ») qui détaillent les mesures pouvant garantir l'indépendance de telles institutions.⁴⁴ Cependant, à l'origine, les Principes de Paris ont été conçus pour des institutions de droits de l'homme dotées d'un mandat large (comme, par exemple, les commissions nationales des droits de l'homme). Par conséquent, certains aspects des Principes ne peuvent être transposés dans le cadre de l'OPCAT, tandis que d'autres sont remplacés par des dispositions plus détaillées du texte de l'OPCAT.

Nous nous proposons d'examiner les divers aspects de cette indépendance fonctionnelle dans les parties suivantes.⁴⁵

⁴⁴ « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme », résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies A/RES/48/134 (Annexe) du 20 décembre 1993 (« Principes de Paris »).

⁴⁵ Conseil international pour l'étude des droits humains et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme* (Genève, 2005) [ci-après, *Évaluer les INDH*] et Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, *Série sur la formation professionnelle no. 4, Institutions nationales pour les droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (Genève, 1995) [ci-après, *Manuel sur les INDH*; les numéros de page se réfèrent à la version anglaise du document].

4.2 Base de l'indépendance

Principes de Paris

A2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.

Si le gouvernement a la possibilité légale de dissoudre le mécanisme national de prévention, de le remplacer, ou de modifier son mandat et sa composition à son gré, l'indépendance de ce dernier s'en retrouverait sapée. Cela vaut même si le gouvernement n'entend pas exercer une telle prérogative. C'est cette vulnérabilité même qui porte atteinte à l'indépendance du mécanisme. Par conséquent, ce dernier doit être constitué en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif qui énonce certains éléments-clés, notamment le processus de nomination de ses membres, ses fonctions, son mandat, ses pouvoirs, son mode de financement et ses responsabilités.⁴⁶ L'ancrage législatif garantissant une moindre indépendance qu'une base constitutionnelle, cette dernière devrait être privilégiée.⁴⁷

Ceci implique également que la loi instituant le mécanisme national de prévention ne place pas l'organe ou ses membres sous le contrôle institutionnel d'un ministère, d'un ministre du gouvernement, d'un membre du cabinet ministériel, du conseil exécutif, du président ou du premier ministre. Le pouvoir législatif devrait être la seule autorité à avoir la possibilité de modifier l'existence, le mandat ou les pouvoirs du mécanisme.⁴⁸ La loi devrait expressément disposer que les ministres et autres représentants de l'autorité publique ne peuvent donner d'ordres, directs ou indirects au mécanisme.⁴⁹

4.3 Indépendance des membres et du personnel

Les experts membres du mécanisme national de prévention doivent être indépendants des autorités publiques d'un point de vue personnel et institutionnel.

Le mécanisme national de prévention ne devrait pas comprendre

⁴⁶ Évaluer les INDH, *ibid.*, pp. 14–16 ; *Manuel sur les INDH*, *ibid.*, pp. 10–11.

⁴⁷ Évaluer les INDH, *ibid.*, p. 16.

⁴⁸ Évaluer les INDH, *ibid.*, pp. 14–16 ; *Manuel sur les INDH*, *ibid.*, pp. 10–11.

⁴⁹ Évaluer les INDH, *ibid.*, p. 15.

d'individus qui, en même temps, occupent des fonctions dans le système de justice pénale (même s'ils sont en période de congé). Ceci vaut tout particulièrement pour les procureurs et les avocats de la défense exerçant leurs fonctions, mais cela s'applique également aux juges, notamment aux juges d'application des peines.⁵⁰ En effet, des conflits d'intérêts, réels ou perçus, sont susceptibles de se présenter si un membre du mécanisme remplit simultanément diverses fonctions vis-à-vis de prisonniers ou de détenus, d'une catégorie de prisonniers ou de détenus, d'un établissement ou de représentants de l'administration pénitentiaire.⁵¹

Il va sans dire que les membres des mécanismes nationaux de prévention doivent être indépendants du gouvernement du point de vue personnel. Ils ne devraient donc avoir aucun lien personnel avec des hommes politiques de premier plan faisant partie du gouvernement ou avec des membres des forces de l'ordre, quand bien même il s'agirait de liens politiques, amicaux ou professionnels préexistants. Même si, dans les faits, la personne envisagée agissait de manière impartiale, le seul fait qu'elle puisse être *perçue* comme ayant un parti pris pourrait remettre en question tout le travail du mécanisme.

Ce dernier doit pouvoir choisir et employer son propre personnel sur la base de critères et d'exigences que lui seul détermine.⁵² Le Conseil international pour l'étude des droits humains et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme affirment, en outre, que les membres du personnel des institutions nationales des droits de l'homme « ne devraient pas systématiquement être détachés de la fonction publique ou provenir d'autres secteurs administratifs. »⁵³ Pour assurer son autonomie opérationnelle, le mécanisme devrait également développer son propre règlement intérieur sans aucune intervention extérieure.⁵⁴

Les Principes de Paris indiquent que, de manière générale, des membres du « Parlement » et de « départements ministériels » peuvent devenir membres des institutions nationales des droits de l'homme. Néanmoins, dans le cadre de l'OPCAT, la présence au sein du mécanisme de parlementaires qui seraient membres du parti au pouvoir, ou de représentants du gouvernement (au niveau politique ou départemental) n'est pas appropriée, même s'ils siègent à titre

⁵⁰ Pour une discussion plus détaillée du cas des inspecteurs judiciaires, veuillez vous reporter au point 10.2.6 du Chapitre 10.

⁵¹ *Évaluer les INDH*, *ibid.*, pp. 14–16.

⁵² *Ibid.*, p. 16.

⁵³ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁴ *Manuel sur les INDH*, *op.cit.*, p. 11, paragraphe 71.

consultatif. L'OPCAT exigeant que les autorités de l'État Partie examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et amorcent un dialogue avec ce dernier au sujet des éventuelles mesures à prendre en vue d'une mise en œuvre,⁵⁵ il n'était de toute évidence pas envisagé que le gouvernement puisse participer aux discussions et aux délibérations aboutissant à des telles recommandations au sein même du mécanisme. Par ailleurs, le travail du mécanisme national de prévention repose sur des « renseignements confidentiels », notamment des déclarations faites par les détenus. Or, l'article 21(2) de l'OPCAT stipule que ces données ne seront pas divulguées au gouvernement. Outre des fonctions spécifiques qui distinguent le mécanisme national de prévention des autres types d'institutions nationales des droits de l'homme plus généralistes, les considérations précédentes excluent la présence de représentants du gouvernement à un quelconque titre au sein du mécanisme.

4.4 Procédure de nomination

Principes de Paris

B3. 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.

L'existence de lois appropriées sur la procédure de nomination des membres peut jouer un rôle crucial dans l'indépendance du mécanisme national de prévention. La loi instituant ce mécanisme devrait définir :

- le mode de nomination,
- les critères de nomination,
- la durée du mandat,
- les immunités et privilèges,
- la procédure de révocation et d'appel.

Le pouvoir exécutif ne devrait pas directement décider qui nommer en tant que membres du mécanisme national de prévention, même si cela n'empêche pas une nomination formelle par le chef de l'État après décision par un autre

⁵⁵ Article 22 de l'OPCAT.

organe autonome.⁵⁶ Le processus devrait comprendre la consultation ou l'implication directe d'une large palette de groupes issus de la société civile, tels que des organisations non-gouvernementales, des organisations sociales et professionnelles, des universités et autres experts. L'une des possibilités à envisager serait de créer un organe spécial de nomination comprenant des représentants de ces groupes. Une autre possibilité consisterait en un processus consultatif géré par un Comité Parlementaire (même si cette solution ne serait satisfaisante que dans les cas où il y a une réelle séparation institutionnelle et politique entre le parlement et le gouvernement).⁵⁷ Dans certaines situations, un processus consultatif mené par une commission indépendante de nomination judiciaire pourrait également être envisagé.

Pour la plupart des institutions nationales des droits de l'homme, le Conseil international pour l'étude des droits humains et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme estiment qu'« une durée de mandat de cinq ans, par exemple, permet aux membres d'une institution d'agir de manière efficace sans se préoccuper outre mesure de leur avenir professionnel. »⁵⁸ En Argentine, le projet de loi de mise en œuvre de l'OPCAT prévoit que les membres du mécanisme national de prévention soient nommés pour des mandats de quatre ans renouvelables.

Les mandats à échéances décalées assurent une certaine pérennité dans la composition du mécanisme puisqu'ils permettent d'éviter que les mandats de tous les membres échoient simultanément et que le mécanisme se retrouve entièrement composé de nouveaux membres. C'est la raison pour laquelle les membres du Sous-Comité international sont tous dotés de tels mandats.

Au cours de leurs fonctions, les membres du mécanisme national de prévention doivent pouvoir être assurés de la durée de leur mandat. S'il doit y avoir révocation d'un membre, celle-ci ne peut être le résultat que d'un vote à une large majorité (à la majorité des trois quarts, par exemple) des membres du mécanisme (lorsque celui-ci est composé de plusieurs membres) ou du Parlement (lorsque le mécanisme n'est composé que d'un ou deux membres), et ce, seulement s'il existe des preuves avérant une faute professionnelle grave.

⁵⁶ *Évaluer les INDH*, op.cit., p. 16.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 14.

4.5 Privilèges et immunités

Article 35

Les membres du Sous-Comité de la prévention et des mécanismes nationaux de prévention jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. [...]

Article 21

2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. [...]

L'article 35 de l'OPCAT dispose que les mécanismes nationaux de prévention « jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. » À cet égard, les sections 22 et 23 de la *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies*,⁵⁹ qui s'appliquent directement au Sous-Comité international,⁶⁰ devraient servir de modèle aux privilèges et immunités similaires des membres des mécanismes nationaux de prévention, notamment :

- Pendant toute la durée de leur mandat, et en lien avec leur travail pour le mécanisme :
 - l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels ;
 - l'immunité de saisie ou de surveillance de leurs papiers et documents ;
 - l'immunité d'ingérence dans leurs communications.
- Pendant et après la fin de leur mandat :
 - l'immunité de poursuite judiciaire relative aux paroles ou aux écrits ou à des actes accomplis dans le cadre de leur travail pour le mécanisme national de prévention.

⁵⁹ *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies*, adoptée par l'Assemblée Générale le 13 février 1946, entrée en vigueur : le 10 février 1949.

⁶⁰ La deuxième phrase de l'article 35 de l'OPCAT dit : « Les membres du Sous-Comité de la prévention jouissent des privilèges et immunités prévus à la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946, sous réserve des dispositions de la section 23 de ladite Convention. »

Ces privilèges et immunités doivent s'appliquer individuellement à tous les membres des mécanismes nationaux de prévention. Ils ont été prévus pour assurer l'indépendance des mécanismes de prévention, et non pour le bénéfice personnel de ses membres. Ainsi, un vote clair (à la majorité des 2/3 ou des 3/4, par exemple) pourrait permettre aux membres du mécanisme de lever l'immunité dans des cas particuliers et dans des circonstances bien définies.

En République tchèque, le Défenseur public des droits, qui a été désigné comme mécanisme national de prévention de son pays, nous fournit un exemple pertinent en matière de législation nationale :

Aucune procédure pénale ne sera lancée à l'encontre du Défenseur sans l'accord de la Chambre des députés [le Parlement]. Si la Chambre des députés refuse de donner son accord, une telle action contre le Défenseur sera impossible pendant la durée de son mandat.⁶¹

En outre, certaines immunités perdurent après la fin du mandat. À titre d'exemple, en ce qui concerne les faits et les omissions relatifs à l'exercice de leurs fonctions (notamment à l'accès aux prisonniers), les membres d'une délégation du Comité international de la Croix-Rouge citoyens de l'État hôte bénéficient de l'immunité de poursuites judiciaires ou administratives, d'arrestation, de détention et d'obligation de témoigner ou de déposer, même après la fin de leur service auprès de ladite délégation.⁶²

En ce qui concerne la protection des informations détenues collectivement par le mécanisme national de prévention ou individuellement par l'un de ses membres, l'article 21 de l'OPCAT renforce les privilèges et immunités de l'article 35. Les informations « protégées » par la législation nationale ne peuvent

⁶¹ Loi tchèque sur le Défenseur public des droits (349/1999 Coll.), amendée 381/2005 Coll., entrée en vigueur : le 1er janvier 2006, §7(1), disponible sur le site suivant : <http://www.ochrance.cz/>; Constitution de la République d'Estonie, §145 : « Le Chancelier de la justice [qui sera désigné comme mécanisme national de prévention] ne peut faire l'objet de poursuites pénales que sur proposition du Président de la République, avec l'accord préalable de la majorité des membres du Riigikogu [le Parlement]. » L'article 211 de la Constitution polonaise stipule que le Commissaire des droits du citoyen (qui sera le mécanisme national de prévention de Pologne) « ne pourra ni être considéré comme pénalement responsable, ni être privé de liberté sans l'accord préalable du [Parlement]. » Plus loin, il indique que le Commissaire ne peut être « ni détenu, ni arrêté, sauf en cas de flagrant délit ou si sa détention est nécessaire à la bonne marche de la procédure. » Dans un tel cas, « le Président du [Parlement] sera informé sans délai et pourra ordonner sa libération immédiate. »

⁶² Article 10(11) de l'accord de siège standard proposé par le CICR décrit dans Gabor Rona, « The ICRC privilege not to testify: Confidentiality in action » (2002), *Revue internationale de la Croix-Rouge* no. 845, pp. 207–219 ; Loi sur le Médiateur de Nouvelle-Zélande, 1975, s. 26 (le Médiateur fait partie de plusieurs organismes désignés comme mécanismes nationaux de prévention en Nouvelle-Zélande).

faire l'objet d'une divulgation forcée à quiconque, y compris aux pouvoirs exécutif et judiciaire. En d'autres termes, l'article 21 fait obligation à l'État de veiller à ce que la législation nationale ne permette ni la recherche, ni la saisie de renseignements confidentiels détenus par le mécanisme et à ce qu'elle les protège de toute divulgation. Il est donc impératif de promulguer une loi permettant une exception aux pouvoirs généraux de recherche et de saisie au titre du droit pénal, civil et administratif pour les mécanismes nationaux de prévention, là où une telle exception n'existe pas déjà.

L'OPCAT ne prévoit pas expressément d'exceptions au privilège décrit à l'article 21. De manière générale, les privilèges les plus importants accordés aux gouvernements ont trait aux « secrets d'Etat » qui bénéficient d'une immunité de divulgation absolue. Le deuxième type de privilège le plus courant au titre du droit national est celui de la relation avocat-client. Dans ce dernier cas, seul un nombre limité d'exceptions est admis : à titre d'exemples, ce privilège peut être levé par un juge si un avocat a rédigé un document dans le seul but d'aider son client à commettre un crime ou, dans de rares situations, si un accusé peut prouver qu'une information donnée est la seule source d'information susceptible de lui permettre de se défendre dans un procès pénal.⁶³

En principe, selon le texte de l'OPCAT, il ne devrait pas y avoir d'exception au privilège ayant trait aux renseignements confidentiels collectés par le mécanisme national de prévention au cours de ses visites et de ses entretiens. Pour que le mécanisme fonctionne efficacement, les personnes qu'il interroge doivent avoir la certitude que les informations qu'elles fournissent ne seront pas divulguées par la suite. Le fait de permettre à des avocats représentant un gouvernement d'accéder à de tels renseignements parce qu'ils pourraient contenir des indications sur des crimes porterait sérieusement atteinte à la protection qu'offre l'article 21. Le but principal du mécanisme étant de collecter des informations quant à des mauvais traitements présumés et de les utiliser, il serait facile à des représentants du gouvernement de violer ce privilège et la confidentialité du mécanisme en invoquant de soi-disant raisons de « sécurité publique. »

Le rôle de la personne qui fournit les informations constitue un autre problème en lien avec les privilèges. Dans la relation avocat-client, on dit souvent que le privilège est celui du client et non celui de l'avocat. Ainsi, il suffit que le client décide de divulguer une information pour lever le privilège, nonobstant l'opinion de l'avocat. Néanmoins, étant donné la fonction du mécanisme

⁶³ *R. c. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445 (Cour suprême du Canada), par exemple.

national de prévention et la situation de vulnérabilité inhérente à la qualité de détenu, il est évident que cet aspect de la relation avocat-client ne peut être transposé dans le cadre de l'OPCAT. Conformément à l'article 21(2), les renseignements personnels ne peuvent être révélés par le mécanisme sans l'accord de la personne concernée. Cependant, une personne ne peut exiger que le mécanisme révèle à des tiers des informations à son propos. Dans de tels cas, il faut le consentement tant de la personne que du mécanisme national de prévention.

Là encore, l'article 7 de la loi tchèque sur le Défenseur public des droits nous fournit un exemple de mise en œuvre nationale :

(4) Les organes administratifs de l'État, y compris ceux responsables des procédures pénales, ont le droit de consulter les dossiers du Défenseur et de les emporter uniquement sur une base légale et avec l'accord du Défenseur. Si le Défenseur ne donne pas son accord, il est nécessaire d'obtenir celui du Président de la Chambre des députés.

Enfin, la question de la confidentialité et des privilèges met une nouvelle fois en exergue les problèmes que pourraient poser un organe désigné comme mécanisme national de prévention qui engagerait des poursuites au nom de victimes individuelles ou à l'encontre d'auteurs de violations.⁶⁴ La divulgation d'informations, normalement de rigueur pour veiller à l'égalité de traitement vis-à-vis de la défense et de l'accusation, nuit à l'approche coopérative et confidentielle du mécanisme national de prévention dans ses fonctions de visites et d'entretiens.

Nous examinerons la question de l'article 21 et de la protection des informations confidentielles et des autres données privées d'un autre point de vue dans la section 6.2 du Chapitre 6.

⁶⁴ Cette question a été traitée de manière plus détaillée au point 3.3.3 du Chapitre 3.

4.6 Indépendance financière

Article 18 de l'OPCAT

[...]

3. Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.

[...]

Principes de Paris

B2. 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'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

L'article 18(3) oblige l'État Partie à fournir les ressources nécessaires au fonctionnement de son mécanisme national de prévention. Conformément aux Principes de Paris, l'autonomie financière est fondamentale car, autrement, le mécanisme ne serait en mesure d'exercer ni son autonomie opérationnelle, ni son indépendance dans la prise de décision. Aussi, la source et la nature de son financement devraient-elles être spécifiées dans la loi de mise en œuvre en guise de garantie supplémentaire de son indépendance.⁶⁵

Cette loi devrait également indiquer le processus d'attribution du financement annuel du mécanisme national de prévention. Par ailleurs, ce processus ne devrait pas être soumis au contrôle de l'exécutif. Le processus que proposent le Conseil international pour l'étude des droits humains et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour les institutions nationales des droits de l'homme pourrait être appliqué aux mécanismes nationaux de prévention :⁶⁶

- le mécanisme national de prévention préparerait son propre budget annuel ;
- la somme globale envisagée dans ce budget serait mise aux voix devant le Parlement ;

⁶⁵ *Manuel sur les INDH*, op.cit., p. 11, paragraphe 74.

⁶⁶ *Évaluer les INDH*, op.cit., p. 13, et *Manuel sur les INDH*, ibid., p. 11.

- dans les limites de la somme accordée par le Parlement, le mécanisme national de prévention aurait le droit de déterminer quelle somme il attribue à chaque poste budgétaire.

Cette proposition souligne que le budget du mécanisme national de prévention ne devrait pas être un simple poste budgétaire au sein d'un budget ministériel plus large. En outre, la transparence quant à l'utilisation de ces fonds devrait être garantie chaque année par la publication des finances et par une vérification externe des comptes.

Comment un mécanisme national de prévention peut-il évaluer la somme à demander ? Et comment un gouvernement peut-il déterminer les sommes nécessaires au stade initial jusqu'à ce que le mécanisme soit à même de présenter son propre budget prévisionnel ? L'OPCAT exige que les États Parties dégagent les ressources nécessaires au bon fonctionnement de son mécanisme national de prévention. Par conséquent, les ressources financières et humaines du mécanisme doivent permettre des visites dans tous les lieux de détention à des intervalles conformes à ceux décrits à la section 3.4 du Chapitre 3.

Les variables suivantes devront être prises en compte lors de l'estimation du budget d'un mécanisme national de prévention :

- le nombre de lieux de détention,
- les catégories de lieux de détention,
- la densité de la population carcérale (nombre de détenus dans chaque lieu),
- la distance entre les lieux de détention à visiter.

En outre, dans la préparation du budget sur la base de la fréquence de visite prévue, il convient de tenir compte du fait que les mécanismes nationaux de prévention auront besoin de personnel et, dans certains cas, d'experts externes et qu'il leur faudra plus de temps avant les visites (pour la préparation) et après celles-ci (pour l'analyse et la rédaction des rapports).

Les pays avec un territoire très étendu et des lieux de détention situés très loin les uns des autres peuvent réduire le poste voyages du budget de leur mécanisme national de prévention en envisageant divers bureaux régionaux ou de multiples mécanismes nationaux de prévention en complément au travail d'un mécanisme central. Ces pays peuvent également veiller à ce que leur mécanisme ait un nombre suffisant de membres pour que des « sous-équipes » puissent être affectées aux différentes régions.⁶⁷ Cependant, les États doivent

préparer le budget en prévoyant des réunions avec les représentants de tous les mécanismes nationaux de prévention dans le pays, bien que ces coûts puissent être réduits grâce, notamment, à la téléconférence.

4.7 Recommandations de l'APT

■ **Le mécanisme national de prévention doit être institué en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif qui décrit certains éléments-clés, notamment le processus et les critères de nomination de ses membres, la durée et le champ de son mandat, ses pouvoirs, son mode de financement, ses immunités et privilèges, tout comme les procédures de révocation et d'appel. De manière générale, une base constitutionnelle doit être privilégiée à un simple ancrage législatif.**

■ **Aucun membre du gouvernement ne devrait disposer de l'autorité légale pour dissoudre ou remplacer le mécanisme national de prévention, modifier son mandat, sa composition ou ses pouvoirs à son gré.**

■ **La loi devrait expressément stipuler que les ministres et autres représentants de l'autorité publique ne peuvent donner d'ordres, directs ou indirects, au mécanisme national de prévention.**

■ **La loi devrait exiger que tous les membres du mécanisme national de prévention soient des experts indépendants des autorités publiques du point de vue personnel et institutionnel.**

■ **Les parlementaires membres du parti au pouvoir, les représentants de la classe politique dirigeante et les représentants de ministères ne devraient pas pouvoir devenir membres du mécanisme national de prévention, même à titre consultatif.**

■ **Le mécanisme national de prévention devrait pouvoir choisir et employer son propre personnel sur la base de critères et d'exigences que lui seul détermine.**

■ **Le mécanisme national de prévention devrait être le seul à même de développer son propre règlement intérieur.**

■ **Le processus de nomination devrait comprendre des consultations avec la société civile.**

■ **La loi devrait prévoir des mandats à durée déterminée de cinq ans. Il ne devrait être possible de congédier un membre en cours de mandat que par un vote à une large majorité de tous les membres du mécanisme national de prévention ou par une large majorité au parlement.**

■ **Un système de mandats à échéances décalées peut être employé pour garantir la pérennité du mécanisme.**

- La loi devrait prévoir des immunités et des privilèges pour le travail des mécanismes nationaux de prévention, notamment l'immunité d'arrestation personnelle, de détention, de saisie ou de surveillance des bagages, documents ou communication, ainsi qu'une immunité permanente de toute poursuite judiciaire pour les activités effectuées dans le cadre de fonctions au sein du mécanisme national de prévention.
 - La loi devrait prévoir un privilège applicable protégeant de toute divulgation (au gouvernement, au pouvoir judiciaire, à tout particulier ou à toute organisation) les informations que détient le mécanisme national de prévention.
 - La loi de mise en œuvre devrait spécifier la source et la nature du financement du mécanisme national de prévention ainsi que le processus d'allocation de son budget annuel. Le parlement devrait approuver un budget annuel global sur la base d'une demande directe du mécanisme national de prévention, somme que ce dernier devrait pouvoir dépenser sans autorisation préalable des représentants du gouvernement.
-

Composition

5.1	Compétence	54
5.2	Équilibre entre les sexes et représentation des groupes ethniques et minoritaires	55
5.3	Recommandations de l'APT	56

5

5.1 Compétences

Article 18

[...]

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. [...]

5

COMPOSITION

Pour que le mécanisme national de prévention soit efficace, il ne suffit pas que ses membres soient indépendants des pouvoirs exécutif et judiciaire et des autorités responsables des lieux de détention. Comme l'exige explicitement l'article 18, les membres doivent tous avoir des compétences pertinentes. De plus, le mécanisme doit réunir en son sein divers domaines de compétences professionnelles. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a affirmé « qu'il importe au plus haut point que les États Parties [...] veillent à ce que diverses professions y [dans les mécanismes nationaux de prévention] soient représentées. »⁶⁸ Les États devraient donc identifier les compétences indiquées et clairement reconnaître le besoin d'équilibre dans la législation de mise en œuvre.

Il conviendrait d'inclure des représentants des professions suivantes :

- des avocats (notamment des spécialistes en droit national et international des droits de la personne, droit pénal, droit des réfugiés et de l'asile et, dans certains cas, droit humanitaire),
- des médecins (notamment, mais pas seulement, des médecins légistes),
- des psychologues et des psychiatres,
- des personnes ayant une expérience professionnelle préalable dans le maintien de l'ordre, l'administration de prisons et d'établissements psychiatriques,
- des représentants d'ONG,
- des personnes ayant auparavant effectué des visites de lieux de détention,
- des personnes ayant déjà travaillé avec des groupes particulièrement vulnérables (notamment, les migrants, les femmes, les adolescents,

⁶⁸ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 71.

les personnes ayant un handicap physique ou mental, les populations autochtones et les minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques),

- des anthropologues,
- des travailleurs sociaux.

Des experts extérieurs peuvent être appelés, de temps en temps, pour compléter les compétences du mécanisme national de prévention. La législation devrait expressément permettre au mécanisme d'engager de tels experts et à ces derniers (tout comme aux personnes employées durablement par le mécanisme) d'accompagner les membres du mécanisme dans leurs visites. Le besoin de compétences adéquates parmi les membres votants du mécanisme n'en est pas réduit pour autant, puisque ce sont eux qui prennent les décisions.

L'OPCAT envisage que le mécanisme national de prévention œuvre à des améliorations par le biais d'un processus de recommandations et de dialogue persuasif, et non par des décisions contraignantes. Aussi, les futurs membres du mécanisme national de prévention devront-ils faire preuve d'une grande autorité morale et être respectés dans la société. Leur engagement personnel pour la prévention contre la torture et autres mauvais traitements et pour l'amélioration des conditions dans les lieux de détention ne doit faire aucun doute.

5.2 Équilibre entre les sexes et représentation des groupes ethniques et minoritaires

Article 18

2. [...] Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays. [...]

Le principe énoncé à l'article 18 est important en tant que fin en soi (c'est-à-dire, la promotion de l'égalité dans les institutions publiques), mais il l'est également pour veiller à ce que le mécanisme national de prévention bénéficie du savoir et des capacités requis pour rassembler les informations nécessaires à des recommandations efficaces.

Le fait que les membres du mécanisme soient sensibles aux besoins culturels, religieux et matériels des différents groupes d'une société et les reconnaitre permet de s'assurer qu'ils comprennent comment une institution peut

répondre aux besoins des détenus de ces groupes. Ainsi, l'équilibre entre les sexes et la représentation des groupes ethniques et minoritaires et des personnes handicapées permet au mécanisme national de prévention de s'acquitter de son mandat de manière plus efficace. Il est également important que les membres du mécanisme aient différentes compétences linguistiques puisqu'ils obtiendront des informations de meilleure qualité s'ils parlent aux détenus dans leur propre langue (cette diversité linguistique peut également réduire les coûts et éliminer les difficultés liées à l'utilisation d'interprètes).

En outre, les détenus et les prisonniers peuvent ressentir plus ou moins de gêne à évoquer des questions pouvant être très intimes avec des personnes du sexe opposé. À titre d'exemple, une détenue pourrait parler de violence ou de harcèlement sexuels plus facilement à une autre femme. De la même manière, les membres d'un groupe ethnique ou minoritaire donné pourraient être plus à l'aise s'ils discutaient de leur traitement avec des individus issus du même groupe, alors qu'ils pourraient se montrer méfiants vis-à-vis de membres d'un autre groupe.

C'est pourquoi l'objectif de l'article 18 devrait être inclus dans la législation nationale de mise en œuvre et dans le processus de nomination des membres du mécanisme national de prévention.

5.3 Recommandations de l'APT

■ **La législation de mise en œuvre doit prévoir un mélange de compétences parmi les membres du mécanisme national de prévention pour qu'il inclut, notamment, des avocats, des médecins, des psychologues et des psychiatres, des personnes ayant une expérience professionnelle préalable dans les domaines du maintien de l'ordre, de l'administration de prisons ou d'institutions psychiatriques, des représentants d'ONG, des personnes ayant déjà effectué des visites de lieux de détention, des personnes ayant déjà travaillé avec des groupes particulièrement vulnérables, des anthropologues et des travailleurs sociaux.**

■ **La législation devrait expressément permettre au mécanisme national de prévention d'engager des experts extérieurs et à ces derniers (et aux employés ordinaires du mécanisme) d'accompagner les membres du mécanisme dans leurs visites.**

■ **L'objectif d'équilibre entre les sexes et de représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays, y compris des personnes handicapées, dans la composition du mécanisme devrait être inclus dans la loi.**

Garanties et pouvoirs en matière de visites

6

6.1	Accès à tous les lieux de détention	58
6.2	Accès à l'information	62
6.3	Accès aux personnes	64
6.4	Protection des détenus, du personnel et des tiers	66
6.5	Recommandations de l'APT	67

6.1 Accès à tous les lieux de détention

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 ;

[...]

(c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements ;

[...]

(e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront ; [...]

Nous avons déjà expliqué au Chapitre 3 que l'OPCAT donne une définition très large des « lieux de détention » et qu'il exige que ces lieux soient ouverts aux visites des mécanismes nationaux de prévention. L'article 20 de l'OPCAT complète le droit fondamental du mécanisme de procéder à des visites dans de tels lieux en détaillant ses garanties et ses pouvoirs.

6.1.1 Accès à toutes les zones de tous les lieux de détention

L'article 20(c) exige que l'État garantisse au mécanisme national de prévention l'accès à toutes les zones de tous les lieux de détention. Ceci implique, entre autres, les cellules des détenus, les cellules d'isolement, les cours, les installations sportives, les cuisines, les ateliers, les lieux d'enseignement, les installations médicales, les sanitaires et les quartiers du personnel. Le fait de visiter toutes les parties des lieux de détention permet au mécanisme national de prévention de se faire une idée globale des conditions de détention et de traitement des personnes privées de liberté.

Le fait de circuler dans tout l'établissement donne également aux membres du mécanisme un aperçu de son agencement, des mesures de sécurité en vigueur, de l'architecture et des autres éléments structurels jouant un rôle

important dans la vie quotidienne des détenus. Cette garantie d'un accès à la totalité des installations empêche que les autorités ne cachent certains détenus dans des locaux à l'écart pour que le mécanisme ne les rencontre pas.

L'OPCAT prévoit explicitement une exception au droit d'accès du Sous-Comité international (voir l'article 14(2)). En revanche, en ce qui concerne le mécanisme national de prévention, le Protocole facultatif ne prévoit aucune exception de ce type, y compris pour des raisons de sécurité. En effet, le mécanisme a le droit de visiter toute zone du lieu de détention. La législation nationale devrait clairement indiquer qu'aucune raison ne justifie de soustraire une quelconque partie du lieu de détention à l'attention du mécanisme.

6.1.2 Choix des lieux à visiter

L'article 20(e) souligne que le mécanisme national de prévention doit être libre de choisir les lieux qu'il visitera. C'est pourquoi l'OPCAT exige que l'on fournisse au mécanisme des informations exactes et à jour, spécifiant le nombre de personnes privées de liberté dans chaque lieu de détention, tout comme le nombre total de lieux et leur emplacement, conformément à l'article 20(a). La législation de mise en œuvre devrait donc expressément inclure ce droit à l'information. Dans la pratique, seule l'analyse de ces informations, recoupées avec celles provenant d'autres sources, telles que les ONG ou les médias, permet au mécanisme de concevoir un programme de visite cohérent et efficace.

6.1.3 Visites inopinées

Pour que les visites participent à une prévention efficace de la torture et autres mauvais traitements, il va de soi que le mécanisme national de prévention doit pouvoir effectuer certaines de ses visites sans notification préalable. En ce qui concerne les visites approfondies, par contre, la notification préalable des autorités contribue à rendre la visite plus productive. Cependant, les visites inopinées plus courtes sont la seule manière de s'assurer que le mécanisme se fasse une idée réaliste du quotidien dans les lieux de détention. L'éventualité de ces visites à l'improviste est également un gage de l'effet dissuasif des visites du mécanisme.

Effectuant lui aussi des visites dans des lieux de détention, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture écrit :

Les visites inopinées visent à permettre au Rapporteur spécial d'obtenir autant que possible une image non déformée des conditions qui règnent dans l'établissement. S'il devait dans tous les cas annoncer à l'avance

les établissements qu'il souhaite visiter et les personnes qu'il souhaite rencontrer, ou [sic] pourrait craindre que telle ou telle circonstance soit cachée ou modifiée, ou que des personnes soient déplacées, menacées ou empêchées de s'entretenir avec lui. Il s'agit d'une réalité que malheureusement le Rapporteur spécial rencontre. En fait, des incidents de cette nature se sont même produits dans des établissements où son admission avait été retardée d'à peine 30 minutes.⁶⁹

Une lecture de l'article 20 dans le contexte de l'ensemble de l'OPCAT étaye l'idée que le mécanisme national de prévention doit pouvoir effectuer des visites inopinées. L'article 20 concernant les visites des mécanismes nationaux de prévention est très similaire à l'article 14 relatif à celles du Sous-Comité international à une différence près. L'article 14(2) énumère de manière exhaustive les raisons exceptionnelles et limitées en nombre qui font qu'un État peut objecter à la visite par le Sous-Comité d'un lieu de détention donné (« des raisons pressantes et impérieuses liées à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles graves là où la visite doit avoir lieu. »). L'article 14 indique que, même dans de telles circonstances, cette objection ne peut être que temporaire. L'article 14(2) n'a pas de pendant à l'article 20 relatif aux mécanismes nationaux de prévention. La conclusion qui en découle est qu'il n'y a pas de circonstances qui permettent une objection, ne serait-ce que provisoire, du gouvernement aux visites du mécanisme : Le droit d'accès de celui-ci doit être valable nuit et jour.

Les organes gouvernementaux et les groupes d'experts compétents ont également conclu que, pour qu'ils soient opérants, les mécanismes nationaux de prévention doivent pouvoir entreprendre des visites inopinées :

- En 2006, lors de l'entrée en vigueur de l'OPCAT, le Rapporteur spécial sur la torture a déclaré que les États Parties « acceptent [...] que tous leurs lieux de détention soient susceptibles d'être visités à l'improviste par le Sous-Comité pour la prévention de la torture et un ou plusieurs mécanismes nationaux indépendants de prévention de la torture. »⁷⁰
- En 2006, le Comité mixtejoint pour les droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni affirmait, avec l'accord du gouvernement, que la pos-

⁶⁹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Rapport 2006 présenté devant la Commission des droits de l'homme, doc. ONU E/CN.4/2006/6 (23 décembre 2005), paragraphe 24.

⁷⁰ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphes 68 et 75.

sibilité de procéder à des inspections inopinées est une garantie fondamentale du travail du mécanisme national de prévention en vertu de l'OPCAT.⁷¹

- En 2005, la question des visites des postes de police dans le cadre de l'OPCAT a été soulevée au cours de l'examen par le Comité des Nations Unies contre la torture du premier rapport périodique de l'Albanie au titre de la Convention contre la torture. L'Albanie avait ratifié l'OPCAT en 2003. Se référant expressément à l'OPCAT, le Dr. Rasmussen, membre du Comité, a souligné que, pour être réellement efficaces, de telles visites devraient être effectuées par des experts indépendants, de manière régulière et inopinée.⁷² Cette idée a été reprise par le Comité dans ses Conclusions et recommandations où est exprimée sa préoccupation quant à l'absence de visites régulières et inopinées des postes de police par le Bureau du Médiateur. Le Comité y recommande que l'Albanie permette à ce dernier, ainsi qu'à d'autres organes indépendants, des visites régulières et inopinées des postes de police.⁷³
- Dans son rapport de décembre 2005, le Rapporteur spécial sur la torture notait des similarités entre les normes applicables à ses propres visites dans des lieux de détention et celles prévues au titre du Protocole facultatif. Il écrivait : « il est évident que la liberté d'enquête dans les lieux de détention implique l'accès sans entrave à tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté [...] avec ou sans préavis. »⁷⁴ En outre, il soulignait que « dans certains cas, [il] peut indiquer à l'avance aux autorités quels établissements il a l'intention de visiter, mais l'accès à tous les lieux suppose qu'il devra aussi ne pas prévenir du tout ou prévenir très peu de temps à l'avance. »⁷⁵
- La République tchèque a ratifié l'OPCAT en 2006, après avoir amendé sa législation sur le Défenseur public des droits (le Médiateur) pour qu'il

⁷¹ Parlement du Royaume-Uni, Comité mixte pour les droits de l'homme, 20^{ème} rapport de la session 2005–2006, 22 mai 2006, pp. 17–20.

⁷² Comité contre la torture, Compte-rendu analytique de la 649^{ème} séance, tenue le 10 mai 2005, doc. ONU CAT/C/SR.649 (19 mai 2005), paragraphe 26.

⁷³ Comité contre la torture, Conclusions et recommandations sur le rapport initial de l'Albanie, doc. ONU CAT/CO/34/ALB (mai 2005), paragraphes 7(l) et 8(l) ; Conclusions et recommandations sur le rapport initial de Bahreïn, doc. ONU CAT/C/CR/34/BRH (21 juin 2005), paragraphes 6(j), 7(g) et 9 ; Conclusions et recommandations sur le deuxième rapport périodique du Sri Lanka, doc. ONU CAT/C/LKA/CO/2 (15 décembre 2005), paragraphes 11 et 18(b).

⁷⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU E/CN.4/2006/6 (23 décembre 2005), paragraphes 22 et 23.

⁷⁵ Ibid., paragraphe 24.

puisse mettre en place un système de visites préventives dans les lieux de détention et qu'il ait notamment le droit de pénétrer dans toutes les zones de ces lieux sans notification préalable.⁷⁶

En République de Corée, la Commission nationale des droits de l'homme est l'une des institutions susceptible de devenir le mécanisme national de prévention. Sa loi de constitution prévoit que les Commissaires et/ou leurs équipes d'experts aient un accès immédiat aux établissements de détention ou de garde à vue sur présentation d'un document prouvant leur autorité en matière de visite.⁷⁷

6.2 Accès à l'information

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 ; [...]

Les informations relatives au nombre et à l'emplacement des détenus et des lieux de détention auxquelles le mécanisme national de prévention a le droit d'accéder au titre de l'article 20(a) relatives au nombre et à l'emplacement des détenus et des lieux de détention au titre de l'article 20(a) sont essentielles à la planification de son programme de visite. L'étendue des informations visées à l'article 20(b) est très large et inclut notamment : les données médicales individuelles et collectives, les mesures alimentaires et sanitaires, les horaires (y

⁷⁶ Loi tchèque sur le Défenseur public des droits (349/1999 Coll.), amendée 381/2005 Coll., entrée en vigueur : le 1^{er} janvier 2006, §1(2), (3), (4), 15(1) et §21a, disponible sur le site suivant : <http://www.ochrance.cz/>.

⁷⁷ Loi sur la Commission nationale des droits de l'homme de la République de Corée, article 24(3). Il convient de noter que d'autres parties du même article ne semblent pas compatibles avec les exigences de l'OPCAT. C'est notamment le cas d'une disposition stipulant que le personnel de l'établissement peut être présent au cours des entretiens avec les détenus.

compris le temps passé en cellule, à l'extérieur/à l'intérieur, consacré au sport, au travail, etc.), les mesures de prévention des suicides et les dossiers disciplinaires.

Article 21

[...]

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 concernée.

Évidemment, pour que le mécanisme national de prévention puisse s'acquitter de ses fonctions, il doit avoir accès à des informations spécifiques et parfois très délicates sur les détenus. Les dossiers médicaux des détenus en sont la parfaite illustration. Il se peut également que les informations fournies au mécanisme national de prévention concernent des tierces personnes dans les lieux de détention, notamment des employés ou des représentants d'ONG, et qu'elles soient de nature privée et non pas professionnelle. Dans beaucoup d'États, toutes ces informations sont, ou devraient être, protégées de toute divulgation, conformément à la législation sur la protection de la vie privée.

L'OPCAT exigeant que le mécanisme national de prévention ait directement accès à ces informations, les États doivent examiner leur législation sur la protection des données privées et, le cas échéant, adopter des exemptions pour autoriser l'accès des mécanismes à ces informations et qu'ils puissent les utiliser. Dans certains cas, les exceptions prévues pour certains organismes publics peuvent déjà s'appliquer aux mécanismes nationaux de prévention. Dans d'autres cas, en revanche, il convient d'élaborer de nouvelles dispositions permettant spécifiquement au mécanisme de rassembler, d'utiliser et de protéger les données personnelles.

Il est important que le mécanisme national de prévention protège les données personnelles, conformément à l'article 21 de l'OPCAT, afin de donner l'assurance que son travail ne viole pas la vie privée des personnes et afin que les individus aient la certitude de pouvoir se confier au mécanisme en toute confiance (voir les sections 4.5 et 6.3).

Cependant, la loi devrait également prévoir des cas où le mécanisme national de prévention peut divulguer les données concernant des individus ayant

expressément donné leur consentement au préalable. Le gouvernement ne devrait pas avoir la possibilité d'arguer de la protection des données privées afin d'empêcher la divulgation d'informations que le mécanisme et les individus concernés souhaiteraient rendre publiques. Ceci devrait également être le cas, si, au cours d'un entretien, une personne demande au mécanisme de saisir une autre institution, telle que le bureau du procureur ou le tribunal des droits de l'homme, de sa propre plainte.⁷⁸ Le mécanisme national de prévention devrait également avoir le droit de publier, sans restriction aucune, des données globales issues de données individuelles et de rendre publique toute information pertinente, à condition que celle-ci ait été rendue complètement anonyme.

6.3 Accès 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 :

[...]

(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 personnes qu'ils rencontreront ; [...]

L'article 20(d) donne aux mécanismes nationaux de prévention la possibilité d'effectuer des entretiens privés avec les personnes de leur choix. Cette disposition est fondamentale afin de garantir que le mécanisme national de prévention obtienne un aperçu global de la situation dans l'établissement de détention en écoutant les personnes directement concernées.

La possibilité d'effectuer des entretiens en privé est essentielle pour que les personnes privées de liberté puissent parler ouvertement, sans peur des représailles. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a indiqué que « le droit à des entretiens avec les détenus en privé, c'est-à-dire, sans qu'aucun

⁷⁸ Voir le point 7.1 concernant les recommandations des mécanismes nationaux de prévention.

membre du personnel pénitentiaire puisse voir ou entendre la conversation », est l'un des aspects les plus importants des visites préventives.⁷⁹ Il ajoute que, « sans cela, les détenus ne peuvent accorder à l'équipe d'inspection la confiance indispensable qui leur permettrait de lui communiquer de véritables informations. »⁸⁰

Aussi, la législation de mise en œuvre devrait-elle reconnaître au mécanisme national de prévention le droit de s'entretenir avec les détenus sans que le personnel pénitentiaire, les détenus ou quelque autre tierce personne puissent les écouter. Une telle écoute ou surveillance devrait, d'ailleurs, être formellement interdite. La seule exception à envisager serait si, pour des raisons de sécurité, l'équipe de visite elle-même demandait à effectuer un entretien sous la surveillance visuelle des gardiens, mais sans que ces derniers puissent entendre les propos tenus.⁸¹

L'équipe de visite ne devrait pas avoir à effectuer ses entretiens dans des lieux choisis par les autorités. Elle devrait pouvoir choisir tout endroit sûr qu'elle considère adéquat.⁸² Si le personnel carcéral suggère une restriction des entretiens en invoquant la sécurité de l'équipe, une telle proposition devrait être soigneusement étudiée. Les membres du mécanisme devraient néanmoins avoir la possibilité d'effectuer les entretiens s'ils jugent que le potentiel danger pour leur sécurité est acceptable.⁸³

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a également souligné combien il est important que le mécanisme national de prévention puisse effectuer un examen médical complet et indépendant des détenus avec leur consentement.⁸⁴

⁷⁹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphe 73.

⁸⁰ Ibid., paragraphe 73.

⁸¹ APT, *Visiter un lieu de détention : guide pratique* (Genève, 2004), p. 81.

⁸² APT, *Visiter un lieu de détention : guide pratique*, ibid., p. 81. Le choix du lieu est susceptible d'influencer le comportement des personnes privées de liberté. Il convient d'éviter les lieux qui pourraient assimiler l'équipe de visite à des membres du personnel aux yeux des détenus (les locaux de l'administration pénitentiaire, par exemple). L'équipe devrait pouvoir choisir un endroit où elle est sûre d'être à l'abri de toute écoute. Les cellules, la cour ou la bibliothèque sont parmi les choix possibles.

⁸³ APT, *Visiter un lieu de détention : guide pratique*, ibid., pp. 83–84. La sécurité des visiteurs pourrait trop facilement servir de prétexte pour empêcher à l'équipe de rencontrer certains détenus.

⁸⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, doc. ONU A/61/259 (14 août 2006), paragraphes 73 et 75.

6.4 Protection des détenus, du personnel pénitentiaire et des tiers

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. [...]

Tout détenu, employé d'un établissement pénitentiaire, membre de la société civile ou autre individu doit sentir qu'il peut communiquer librement avec le mécanisme national de prévention, que ce soit oralement ou par écrit.

Tout d'abord (comme nous l'avons mentionné précédemment dans les parties 4.5 et 6.2), ces individus doivent être assurés que tout est fait afin que personne, en dehors du mécanisme national de prévention, n'ait vent de ce qui est dit. Par conséquent, le mécanisme ne devrait ni les nommer comme origine de ses informations, ni divulguer d'informations dont eux seuls pourraient être la source, à moins qu'ils n'en aient eux-mêmes expressément autorisé la divulgation.

Deuxièmement, ces individus doivent savoir qu'ils sont protégés de toutes représailles suite à leur coopération avec le mécanisme. Ils ne doivent donc pas subir de préjudice du simple fait d'avoir parlé au mécanisme ou du fait du contenu de leurs propos au mécanisme (que ceux-ci aient filtré avec ou sans leur consentement). La législation de mise en œuvre de l'OPCAT devrait donc intégrer la protection que décrit l'article 21 de manière à assurer sa force exécutoire.

De toutes les personnes avec lesquelles le mécanisme national de prévention s'entretient, il va sans dire que les détenus sont les plus vulnérables aux représailles de toute sorte. Néanmoins, le personnel pourrait également faire l'objet de sanctions disciplinaires ou professionnelles pour avoir coopéré avec le mécanisme ou pour lui avoir divulgué des informations pouvant incriminer des collègues ou des supérieurs. Par ailleurs, les ONG et autres membres de la société civile fournissant des services aux détenus ou contrôlant les lieux de détention en permanence devraient être protégés de toute suspension de leur accès ou de leur statut suite à leur coopération avec le mécanisme.

Cette protection doit s'appliquer à tout type d'informations, y compris celles que les autorités étatiques, entre autres, pourraient dénoncer comme fausses puisque, sans cela, il serait facile de contourner la protection prévue par l'article 21. Il est clair que cet article n'a pas été conçu pour permettre à l'État d'échapper à toute responsabilité vis-à-vis de ce que ses propres agents pourraient faire pour induire le mécanisme national de prévention en erreur et pour nuire à son travail. Si un gardien de prison devait intentionnellement fournir au mécanisme de fausses informations, en dissimulant, par exemple, la mort d'un détenu ou les mauvais traitements subis par celui-ci, l'État serait tenu responsable de l'une des violations les plus graves de ses obligations internationales au titre de l'OPCAT, nonobstant toute protection personnelle que pourrait conférer l'article 21 au gardien concerné. Dans la mesure où la Convention contre la torture considère comme un crime le fait qu'un représentant des autorités dissimule des actes de torture ou autres mauvais traitements (il pourrait s'agir de complicité), il est bien entendu que cette responsabilité pénale indépendante ne serait pas exclue par l'article 21 du Protocole facultatif.

6.5 Recommandations de l'APT

■ **La législation de mise en œuvre devrait directement intégrer les pouvoirs inscrits à l'article 20 et les protections prévues à l'article 21 de l'OPCAT pour qu'ils soient applicables par le mécanisme national de prévention et par les personnes protégées, au titre du droit national.**

■ **La législation devrait expressément reconnaître que le mécanisme national de prévention a le droit de visiter les lieux de détention sans notification préalable.**

■ **Les États devraient réexaminer leur législation en matière de protection des données privées et de la vie privée pour faire en sorte que les mécanismes nationaux de prévention aient accès aux informations visées à l'article 20 de l'OPCAT et puissent les utiliser.**

■ **Les données personnelles que détient le mécanisme national de prévention devraient être protégées de toute divulgation sans le consentement des personnes concernées. En revanche, la loi devrait lui permettre de publier sans aucune restriction des données collectives tirées de données individuelles, ainsi que toute autre information rendue entièrement anonyme.**

■ **La législation devrait reconnaître au mécanisme national de prévention le droit à des entretiens sans aucune forme de surveillance de la part du personnel carcéral, d'autres détenus ou d'une quelconque tierce per-**

sonne. Une telle surveillance devrait être formellement interdite, excepté si, pour des raisons de sécurité, l'équipe de visite elle-même demandait à effectuer un entretien sous la surveillance visuelle de gardiens, mais sans que ces derniers puissent entendre ce qui se dit.

■ L'équipe de visite ne devrait pas avoir à effectuer ses entretiens dans des lieux choisis par l'administration. Elle devrait avoir la possibilité de choisir tout endroit qu'elle considère comme suffisamment sûr.

■ Si le personnel du lieu de détention suggère une restriction des entretiens pour protéger l'équipe de visite, cette dernière devrait néanmoins avoir la possibilité d'effectuer les entretiens si elle juge que le potentiel danger pour sa sécurité est acceptable.

Mise en œuvre des recommandations

7

7.1	Recommandations du mécanisme national de prévention	70
7.2	Rapports	73
7.3	Recommandations de l'APT	74

7.1 Recommandations du mécanisme national de prévention

Article 19

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

[...]

(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 ;

Article 22

Les autorités compétentes de l'État 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.

Les mécanismes nationaux de prévention n'ont pas seulement pour tâche d'effectuer des visites, mais aussi d'émettre des recommandations à l'endroit des autorités compétentes mettant en exergue les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la situation dans les lieux de détention. Ces recommandations donnent à l'État la possibilité de bénéficier des conseils pratiques et des observations détaillées d'un groupe d'experts visant à l'aider à mieux s'acquitter de ses obligations au titre de la Convention des Nations Unies contre la torture et des autres traités de droit international et du droit coutumier, ceci dans le but de motiver les gouvernements à amorcer initier un dialogue constructif et à appliquer mettre en œuvre ces recommandations.

Pour venir renforcer cette motivation incitation pratique, l'article 22 crée une obligation, au titre du droit international, pour les autorités de l'État de prendre en considération ces recommandations et de discuter des modalités de leur mise en œuvre avec le mécanisme national de prévention, que ce soit au niveau du lieu de détention ou au niveau national. En ce qui concerne cette obligation, la bonne volonté du gouvernement est indispensable pour atteindre les objectifs de l'OPCAT par le biais de la coopération et non de la confrontation. Par conséquent, et pour mieux expliquer aux responsables locaux qu'il

est impératif de prendre le travail du mécanisme au sérieux, la législation de mise en œuvre de l'OPCAT devrait expressément exiger des responsables locaux et nationaux qu'ils tiennent compte des recommandations du mécanisme et qu'ils établissent avec lui un dialogue pour discuter de l'application de ces dernières.

Pour faciliter ce processus, l'APT recommande également que les équipes de visite du mécanisme informent dès que possible les autorités compétentes des résultats liminaires de leurs visites. Le mécanisme pourra ainsi formuler des recommandations immédiates quant aux améliorations à apporter et amorcer un dialogue constructif avec les autorités. Dans tous les cas, chaque visite devrait être suivie par une réunion entre une délégation du mécanisme et les responsables des établissements de détention. Des remarques écrites, sous forme de lettre ou de rapport, devraient également être transmises aussi rapidement que possible après la visite. Ceci constituerait alors la base d'un dialogue constructif sur la mise en œuvre des recommandations entre le mécanisme national de prévention et les représentants des autorités locales, régionales et nationales. Les visites suivantes devraient ensuite systématiquement évaluer l'application ou non des recommandations précédentes et identifier tout nouveau problème qui aurait pu survenir dans l'intervalle.

L'OPCAT laisse au mécanisme national de prévention le soin de déterminer quelles autorités sont « compétentes » pour une recommandation donnée. Encore une fois, il pourrait être opportun d'adresser les questions ayant des solutions pratiques ou pouvant faire l'objet d'une décision au niveau local à l'administration d'un établissement précis. En revanche, les questions systémiques nécessitant qu'une décision soit prise au niveau national ou que la législation soit amendée devraient être réservées à un niveau hiérarchique plus élevé, de manière à augmenter les chances d'application. La législation de mise en œuvre devrait donc permettre au mécanisme national de prévention de déterminer à quelles autorités adresser quelles recommandations. L'autorité ainsi identifiée devrait avoir l'obligation, au titre du droit national, d'y répondre, ou, si elle n'est pas elle-même compétente en la matière, d'en référer à une autre autorité compétente qui aurait, à son tour, l'obligation d'y répondre.

Au cours d'une visite, un mécanisme national de prévention peut identifier des cas individuels problématiques ou se voir saisir de plaintes de particuliers (concernant les traitements dans le lieu visité ou dans n'importe quel autre établissement) qui devraient être instruits avant de faire l'objet d'une décision de justice, de poursuites ou de toute autre action ne rentrant pas dans le cadre

ordinaire de son mandat « préventif. » Dans de tels cas, les « autorités compétentes » pourraient être le bureau de procureur ou une institution nationale des droits de l'homme ayant les compétences pour examiner et traiter les plaintes individuelles. La recommandation du mécanisme serait alors que ces autorités instruisent le cas. Dans de telles situations, les restrictions concernant la divulgation des données personnelles s'appliquent toujours. Ainsi, une telle saisine ne pourrait comporter d'informations sur la partie demanderesse qu'avec son consentement.

La législation instituant le mécanisme national de prévention devrait également lui permettre de fixer un délai pour les réponses et le dialogue avec les autorités compétentes. En ce qui concerne la législation tchèque, après qu'il a visité un établissement et adressé ses conclusions et/ou recommandations aux personnes compétentes, le Défenseur public des droits a le droit de fixer un délai butoir pour leurs réponses.⁸⁵ S'il ne reçoit aucune réponse ou s'il juge les mesures correctives insuffisantes, le Défenseur est autorisé par la loi à en informer les supérieurs hiérarchiques, le gouvernement et/ou le public en désignant nommément les responsables concernés.⁸⁶

Il convient de noter que la rédaction de recommandations et de rapports ne met pas un point final au travail du mécanisme national de prévention dans un établissement donné. D'ailleurs, les informations collectées ne le sont pas uniquement dans ce but.⁸⁷

Tout d'abord, entre deux visites, le mécanisme national de prévention devrait surveiller la mise en œuvre de ses recommandations par d'autres moyens (notamment en correspondant avec les responsables ou en communiquant de manière plus régulière avec les ONG et les autres acteurs présents dans le lieu de détention). Le mécanisme peut également envisager d'organiser des séminaires de formation pour le personnel des lieux de détention.

Deuxièmement, au cours de la visite d'un établissement, les mécanismes nationaux de prévention obtiennent souvent des renseignements quant aux conditions et au traitement qu'ont rencontrés les détenus dans les lieux dans lesquels ils se trouvaient précédemment. Les informations quant aux conditions et au traitement dans les postes de police transparaissent souvent pendant des visites de maisons d'arrêt, où les détenus séjournent pendant une plus

⁸⁵ Loi tchèque sur le Défenseur public des droits, section 21a.

⁸⁶ Loi tchèque sur le Défenseur public des droits, sections 21a et 20(2).

⁸⁷ Pour de plus amples détails sur comment formuler des recommandations efficaces et planifier des activités de suivi utiles, voir APT, *Visiter un lieu de détention : guide pratique* (Genève, 2004).

longue période de temps et se sentent donc moins vulnérables que dans une situation de garde à vue. Le mécanisme devrait utiliser ces renseignements pour déterminer quels établissements visiter à l'avenir et sur quelles questions se concentrer.

Troisièmement, les renseignements obtenus au cours de la visite d'un lieu de détention peuvent également être utilisés au cours de l'élaboration de rapports et/ou de recommandations thématiques ayant trait au système dans son ensemble. Ces informations peuvent donc amener le mécanisme national de prévention à formuler des propositions et des observations sur des lois existantes ou en projet, tel que prévu à l'article 19(c) de l'OPCAT.

Quatrièmement, alors qu'il effectue des visites moins fréquentes dans les États Parties, si le Sous-Comité international veut être efficace, il a besoin d'informations fiables sur un lieu de détention donné avant même son arrivée. Ces renseignements sont, bien entendu, en partie fournis par le gouvernement, mais le mécanisme national de prévention devrait aussi transmettre en permanence des renseignements-clés au Sous-Comité international pour que ce dernier puisse choisir les lieux qu'il visitera dans un pays donné.

7.2 Rapports

Article 23

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

Pour améliorer de manière durable le traitement des personnes privées de liberté et leurs conditions carcérales, les mécanismes nationaux de prévention doivent rendre compte de leurs conclusions et les diffuser.⁸⁸ Le mécanisme doit également pouvoir émettre des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de lois, que ce soit par le biais de son rapport annuel, de rapports de visites individuelles, d'un rapport ou de conclusions à part.⁸⁹ L'article 23(c) assure que les États Parties se chargent eux-mêmes de la publication et de la dissémination du rapport de travail annuel du

⁸⁸ Pour plus d'informations sur les meilleures pratiques en matière d'élaboration de rapports de visites dans les lieux de détention, voir APT, *Visiter un lieu de détention : guide pratique* (Genève, 2004).

⁸⁹ Article 19(c).

mécanisme national de prévention. (Ceci n'empêche pas les mécanismes, s'ils le désirent, de les publier et de les diffuser eux-mêmes.)

Rien, dans l'OPCAT, n'interdit au mécanisme national de prévention de rendre publics d'autres rapports, notamment les rapports sur des visites spécifiques. Des questions concernant plusieurs établissements pourraient, par exemple, mener à la publication d'un rapport thématique. De tels rapports ne peuvent contenir de données personnelles qu'avec le consentement exprès des personnes concernées. Toutefois, le mécanisme national de prévention peut y inclure des données collectives ou des informations rendues anonymes qui seraient tirées de données personnelles.⁹⁰

7.3 Recommandations de l'APT

■ La législation devrait expressément prévoir une obligation pour les responsables locaux et nationaux de tenir compte des recommandations et d'amorcer un dialogue avec le mécanisme national de prévention visant à la mise en œuvre de ses recommandations.

■ Pour veiller à ce qu'il adresse ses recommandations et ses communications aux autorités les plus compétentes, le mécanisme national de prévention devrait avoir le droit de choisir le niveau hiérarchique de l'interlocuteur auquel il les transmet, que ce soit l'administration d'un établissement donné ou l'échelon le plus élevé de la hiérarchie.

■ L'autorité ainsi identifiée devrait avoir l'obligation, au titre du droit national, de répondre à ces recommandations. Si elle-même n'était pas compétente dans leur mise en œuvre, elle devrait identifier une autre autorité compétente à qui en référer, à charge pour cette dernière d'y répondre.

■ La législation devrait également permettre au mécanisme national de prévention de fixer un délai pour les réponses des autorités compétentes et pour le dialogue avec celles-ci.

⁹⁰ Voir les points 4.5, 6.2 et 6.4.

Mécanismes nationaux de prévention et société civile

8

Comme nous l'avons déjà dit, les ONG et les autres membres de la société civile devraient participer au processus d'établissement du mécanisme national de prévention, de manière à assurer à ce dernier une plus grande crédibilité et, par la même, une plus grande efficacité. Comme nous le verrons au Chapitre 10, certaines ONG peuvent même faire partie du mécanisme. Néanmoins, dans la plupart des cas, la vocation principale des ONG sera d'être une source d'information pour les mécanismes, et de jouer un rôle de contrôle externe vis-à-vis duquel ces derniers doivent rendre des comptes.

Les ONG de défense des droits de l'homme sont bien souvent des figures de proue dans la protection des intérêts des personnes privées de liberté, notamment en ce qui concerne la torture et autres mauvais traitements. Parfois, les ONG et les acteurs de la société civile assurent déjà une présence quotidienne dans les lieux de détention où ils fournissent divers services aux détenus. Dans certains cas, cette présence constante dans les lieux de détention peut nuire à l'acuité de leur capacité d'analyse ou à leur esprit critique. Néanmoins, cette présence fait d'eux une source d'information de premier ordre pour le mécanisme national de prévention permettant à ce dernier de préparer son programme de visites approfondies et de réagir promptement par des visites ponctuelles à des situations imprévues. De tels renseignements peuvent également permettre au mécanisme national de prévention d'axer ses visites à sur un établissement donné autour des installations ou des questions les plus préoccupantes. Entre les visites, les ONG peuvent également fournir des informations aidant le mécanisme à évaluer la mise en œuvre de ses propres recommandations. Comme nous l'avons dit au Chapitre 6, le mécanisme a le droit de s'entretenir confidentiellement avec toute personne de son choix, y compris les ONG. En outre, toute organisation et tout individu a le droit de communiquer confidentiellement avec le mécanisme sans crainte d'éventuelles représailles.

De par leurs activités de plaidoyer et de soutien, les ONG ont pu établir une relation de grande confiance avec les détenus. Pour accroître l'efficacité du mécanisme national de prévention et si elle le juge opportun, une ONG peut informer les populations carcérales de l'existence même du mécanisme, de ses futures visites, de son mandat ainsi que ses méthodes de travail et encourager les détenus à coopérer avec le mécanisme en lui fournissant des renseignements.

Certaines ONG peuvent également surveiller de près le travail du mécanisme national de prévention, l'analyser et le commenter. Le fait que les mécanismes

soient entièrement indépendants vis-à-vis des pouvoirs exécutif et judiciaire signifie qu'ils ne peuvent rendre de comptes à ces institutions. De plus, dans certains pays, l'assemblée législative et le gouvernement ne sont pas séparés l'un de l'autre d'un point de vue pratique et politique. Aussi, la société civile et les ONG ont-elles un rôle crucial à jouer pour veiller à ce que le mécanisme rende des comptes en surveillant son travail et son impact et en fournissant des analyses critiques confidentielles et/ou publiques.

La forte pression politique qu'exercent les ONG et la société civile sur les gouvernements, en sensibilisant l'opinion publique, par exemple, est une source de motivation supplémentaire au niveau national puisqu'elle peut amener le gouvernement à amorcer un dialogue constructif avec le mécanisme et à prendre des mesures concrètes visant à mettre en œuvre les recommandations de ce dernier. De par leur présence régulière sur les lieux de détention et leur lien avec la communauté locale, les ONG peuvent également être à même de surveiller la mise en œuvre par les responsables des lieux de détention des recommandations du mécanisme. L'efficacité du mécanisme peut se voir grandement renforcée par ce type d'informations.

Dans beaucoup de pays, les ONG disposent déjà de leur propre programme de visite dans les lieux de détention. L'OPCAT et les fonctions de visites qu'il accorde au mécanisme national de prévention ne sauraient être invoqués pour empêcher une ONG d'entreprendre ses propres visites. Comme nous l'avons déjà souligné, l'OPCAT n'est qu'une mesure parmi d'autres que les États doivent prendre pour s'acquitter de leurs obligations en matière de prévention contre la torture au titre de la Convention contre la torture. Les visites par les ONG sont une autre de ces mesures et devraient donc se poursuivre après la mise en place d'un mécanisme national de prévention dans un pays.⁹¹ Le Préambule de l'OPCAT reconnaissant l'importance des visites préventives, le Comité contre la torture critiquerait probablement toute utilisation de l'OPCAT pour justifier l'élimination des autres formes de surveillance indépendante en vigueur dans un État Partie.

Enfin, le mécanisme national de prévention devrait s'assurer de connaître précisément toutes les ONG et autres organisations de la société civile qui

⁹¹ En 2004, au cours de l'examen du deuxième rapport périodique de l'Argentine, le Comité contre la torture a continué d'exiger des informations sur l'accès des ONG aux lieux de détention malgré la ratification par l'Argentine de l'OPCAT et bien qu'elle ait été en train de désigner son mécanisme national de prévention. Voir doc. ONU CAT/C/SR.622 (22 novembre 2004), paragraphe 49.

fournissent une assistance, un soutien et des services aux personnes privées de liberté afin de pouvoir donner leur nom aux individus lui demandant de l'aide au cours de l'une de ses visites. Au début de chaque entretien avec une personne privée liberté, l'équipe de visite du mécanisme devrait expliquer son rôle et dans quelle mesure elle peut l'aider. Les détenus seront d'autant plus susceptibles de fournir des renseignements au mécanisme que ce dernier se montre prêt à les diriger vers des organisations pouvant fournir des services répondant à leurs besoins.

Les interlocuteurs internationaux

9

Article 20(f)

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder [...] le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

Pour que le système global de visite envisagé par l'OPCAT soit opérationnel, le mécanisme national de prévention doit disposer d'interlocuteurs au niveau international. L'OPCAT le reconnaît explicitement car il fait obligation aux États d'accorder aux mécanismes nationaux de prévention le droit à des contacts directs et confidentiels avec le Sous-Comité international. Ce droit vaut dans les deux sens. L'OPCAT y envisage, d'ailleurs, un rôle actif pour le Sous-Comité international :

Article 11(b)

Le Sous-Comité de la prévention [...] en ce qui concerne les mécanismes nationaux de prévention [...] :

- (ii) Entretien 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 ;

Article 12(c)

Afin que le Sous-Comité de la prévention puisse s'acquitter du mandat défini à l'article 11, les États Parties s'engagent [...] à encourager et à faciliter les contacts entre le Sous-Comité de la prévention et les mécanismes nationaux de prévention ;

Ces articles permettent des échanges de fond entre les organes nationaux et le Sous-Comité international sur les méthodes et les stratégies de prévention de la torture et autres formes de mauvais traitement. Le Sous-Comité et les mécanismes nationaux de prévention peuvent donc se rencontrer et échanger des informations, de manière confidentielle, si nécessaire. Les mécanismes nationaux peuvent également transmettre leurs rapports ainsi que tout autre renseignement pertinent à l'organe international.

La possibilité pour le Sous-Comité de fournir une aide et des conseils aux États Parties sur les mécanismes nationaux de prévention constitue un autre aspect important de cette relation. Ainsi, conformément à l'article 11, le Sous-Comité a pour tâche de conseiller les États Parties dans la mise en place de leur mécanisme national et de formuler des recommandations visant à renforcer les capacités de ce dernier pour prévenir la torture et autres formes de mauvais traitements.

Dans ce but, le Sous-Comité peut offrir une assistance technique directe et une formation aux mécanismes nationaux de prévention. Il peut également les conseiller et les aider à évaluer leurs besoins et les moyens nécessaires pour améliorer la protection des personnes privées de liberté.

Les États devraient également permettre et faciliter l'interaction entre les mécanismes nationaux de prévention de différents États. En effet, c'est entre pairs que les meilleures pratiques peuvent être encouragées.

Recommandations de l'APT

- **Le mécanisme national de prévention doit avoir le droit de communiquer de manière directe et confidentielle avec le Sous-Comité international.**
 - **Les États devraient également permettre et faciliter l'interaction entre les mécanismes nationaux de prévention de différents pays.**
-

Choix de la structure

10.1	Introduction	84
10.2	Structure nouvelle ou structure existante ?	84
10.3	Mécanismes multiples	96

10

Article 17

Chaque État 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.

10.1 Introduction

Le Protocole facultatif ne prescrit pas une seule et unique forme d'organisation pour les mécanismes nationaux de prévention. À condition qu'il respecte les garanties en matière d'indépendance, de diversité dans la composition et de pouvoirs, chaque État Partie peut choisir la structure la mieux adaptée à son propre contexte politique et géographique.

Le fait de concevoir un nouvel organe ou de désigner un organe existant comporte ses avantages et inconvénients. Il en va de même pour le choix entre un mécanisme unifié pour tout le pays et différents mécanismes par région ou par type d'établissement. Néanmoins, aucune de ces approches n'est en soi supérieure aux autres. Dans les parties suivantes, nous traiterons des questions soulevées par le fait de créer un nouvel organe ou d'utiliser un mécanisme existant et par le choix d'un mécanisme unique ou de divers mécanismes pour un seul et même pays.

Dans tous les cas, il convient de rappeler que, quelle que soit sa structure formelle, le mécanisme national de prévention ne sera efficace que si ses membres sont réellement indépendants et font preuve de diligence dans leur visite.

10.2 Structure nouvelle ou structure existante ?

10.2.1 Aperçu

En principe, tant que le mécanisme national de prévention créé est le même, il ne devrait pas y avoir de différence entre un nouvel organe établi après la ratification de l'OPCAT et un organe existant qui s'acquitterait des responsabilités visées par l'OPCAT. En revanche, en pratique, chacune de ces approches comporte certains avantages et certains inconvénients.

Pour chaque contexte national, il convient d'envisager les questions suivantes :

- La mise en place d'un nouveau mécanisme permet, entre autres, de définir son mandat, ses pouvoirs consultatifs et en matière de visite, ainsi que les garanties y relatives, de sorte qu'ils correspondent exactement aux exigences de l'OPCAT. Les mêmes résultats seraient-ils possibles d'un point de vue légal juridique et politique avec un mécanisme qui existe déjà ?
- Un nouveau mécanisme ne ferait-il pas double emploi avec le mécanisme existant ? Si le ou les organes existants ne couvrent pas tous les lieux de détention visés par l'OPCAT, serait-il plus facile de combler ces lacunes ou de créer un nouvel organe ayant accès à tous les lieux couverts par l'OPCAT ?
- Les organes existants bénéficient-ils d'une tradition et d'une réputation d'indépendance institutionnelle suffisantes pour leur assurer une plus grande crédibilité immédiate qu'un mécanisme nouveau ? Ou est-ce l'inverse ?
- Quelles sont les méthodes de travail de l'organisme existant ? Est-il perçu comme étant efficace/inefficace par les détenus, le personnel pénitentiaire et le public en général ? A-t-il, auparavant, rempli d'autres fonctions ou employé des méthodes de travail différentes pouvant nuire à son travail en tant que mécanisme national de prévention au titre de l'OPCAT ?
- Dans les cas où un mécanisme existant a été désigné, la société civile (notamment les ONG travaillant dans les domaines de la torture, des mauvais traitements et des conditions de détention) a-t-elle été intégrée dans un processus ouvert ?
- L'organe existant dispose-t-il déjà de toutes les compétences multidisciplinaires requises pour un mécanisme national de prévention ? En va-t-il de même pour l'exigence de diversité de composition ? Si ce n'est pas le cas, serait-il plus simple de doter l'organe existant des compétences et de la diversité manquantes ou de créer un nouvel organe ?

La désignation d'un mécanisme déjà en place requiert toujours un examen attentif et approfondi de son mandat, de ses compétences, de son indépendance, de sa composition, de ses pouvoirs et de ses garanties afin de veiller à ce qu'il satisfasse aux exigences de l'OPCAT. Dans quasiment tous les cas, des

modifications devront être apportées par le biais d'amendements à la législation, ou par une augmentation des ressources allouées, voire les deux.⁹²

Dans ce contexte, il convient de souligner que dès qu'un État désigne un organe national de visite existant comme mécanisme national de prévention, toute visite par celui-ci d'un « lieu de détention », tel que défini par l'OPCAT, sera dès lors soumise aux garanties de l'OPCAT. Ceci vaut que la visite soit officiellement estampillée « visite au titre de l'OPCAT » ou non par l'État. Prenons le cas hypothétique suivant :

Un groupe de citoyens bénévoles rend déjà visite aux prisonniers pour qu'ils ne restent pas coupés du monde extérieur et, ainsi, favoriser leur réinsertion sociale après leur libération. Ce groupe est désigné en tant que mécanisme national de prévention. Or, tout en donnant des livres à un prisonnier, un bénévole constate qu'un autre détenu semble malade. Le bénévole demande à voir le dossier médical du détenu, mais les autorités rejettent cette demande. Discutant avec des prisonniers dans une pièce commune, un autre bénévole apprend qu'un détenu perturbateur a été placé en cellule d'isolement, mais les autorités refusent de laisser le bénévole s'entretenir aussitôt et en privé avec le détenu.

Dans de tels cas, l'État ne peut arguer du fait que le bénévole n'effectuait pas à une « visite au titre de l'OPCAT » mais qu'il remplissait un autre mandat préexistant qui n'est donc pas soumis aux garanties de l'OPCAT.⁹³ En effet, si l'État peut décider dans quels cas les appliquer, les statuts et pouvoirs conférés aux mécanismes nationaux de prévention par les articles 18 à 22 de l'OPCAT ne peuvent être garantis.

Peu de pays disposent déjà de mécanismes indépendants spécialisés qui effectuent des visites préventives dans les lieux de détention, tel que cela est prévu par l'OPCAT. Cependant, dans certains pays, des organes nationaux existants procèdent à divers types de visites dans certains, voire dans tous les lieux de détention.

Certaines catégories d'organes de visite existants ne rassemblent pas toutes les caractéristiques essentielles à un mécanisme national de prévention au

⁹² Comme nous le verrons au point 10.3.1, si un État désigne plusieurs mécanismes nationaux de prévention, chacun d'entre eux devra remplir toutes les exigences de l'OPCAT. Ce serait notamment le cas si certains lieux de détention ne faisaient l'objet des visites que d'un mécanisme. Il ne suffit donc pas de dire que l'un des mécanismes remplit les conditions d'indépendance, qu'un autre remplit les exigences en matière de savoir-faire et qu'un troisième remplit celles ayant trait à l'information.

⁹³ Voir l'article 20(a), (b), (c) et (d) de l'OPCAT.

titre de l'OPCAT. Ceci n'implique pas qu'ils ne puissent contribuer de manière significative à améliorer les conditions de détention en *complément* au mécanisme national de prévention, mais il serait, cependant, inapproprié de les intégrer au mécanisme lui-même. Ce cas de figure s'applique, entre autres, aux :

- unités administratives internes d'inspection du ministère ou département responsable des lieux de détention,⁹⁴
- services externes d'inspection des prisons soumis à la discrétion administrative ou à la direction du ministère ou du département responsable des lieux de détention,⁹⁵
- comités parlementaires,⁹⁶
- bureaux du procureur.⁹⁷

En revanche, certains types d'organismes existants peuvent être désignés en tant que mécanismes nationaux de prévention au titre de l'OPCAT, bien qu'il faille généralement procéder à des aménagements législatifs, en modifier les ressources humaines et financières et adapter leurs méthodes de travail. Ces organismes comprennent :

- les commissions nationales des droits de l'homme,
- les bureaux des médiateurs ou des défenseurs publics,

⁹⁴ Une unité interne d'un ministère ou d'un département responsable des lieux de détention ne peut satisfaire aux exigences d'indépendance énoncées aux articles 1, 17, 18(1) et 18(4) de l'OPCAT. Voir le Chapitre 4 du présent Guide et Walter Suntinger, « Mécanismes nationaux de visites : catégories et évaluations » in *Visites dans les lieux de détention : Bilans des pratiques et expériences de différentes institutions nationales* (APT : Genève, 2003), pp. 80–81.

⁹⁵ Le pouvoir de révocation dont dispose le ministère ou le département responsable des lieux de détention ne correspond pas aux critères d'indépendance, tels que définis aux articles 1, 17, 18(1) et 18(4) de l'OPCAT. Voir le Chapitre 4 de notre Guide. Walter Suntinger note également que les mécanismes peuvent ne pas envisager leurs fonctions de contrôle exclusivement sous l'angle des droits de l'homme puisque leur mandat peut inclure d'autres tâches (telles que le contrôle financier ou disciplinaire). Voir Suntinger, *ibid.*, pp. 81–86.

⁹⁶ Dans la plupart des cas, les membres de ces comités sont membres soit du parti au pouvoir, soit d'un parti de l'opposition. Il est donc difficile d'imaginer qu'un tel comité puisse s'acquitter des exigences de l'OPCAT. Sa pérennité pourrait également constituer un problème puisque la composition du comité parlementaire serait susceptible d'être complètement bouleversée au moment des élections. Pour une discussion des obstacles auxquels se heurtent ces comités quand il s'agit de trouver le bon équilibre entre les différentes compétences professionnelles nécessaires au fonctionnement du mécanisme national de prévention, veuillez vous référer à Suntinger, pp. 90–91. En outre, Walter Suntinger fait remarquer qu'avec ce type de comité il existe un risque de politisation des débats et que la question de la fréquence des visites pourrait y devenir un réel problème. Cependant, si un parlementaire est tout à fait indépendant du gouvernement, il lui serait possible de travailler au sein d'un mécanisme large.

⁹⁷ De par leur nature, les bureaux des procureurs pèchent par leur manque d'indépendance et de spécialisation que requiert pourtant le travail du mécanisme national de prévention.

- les organisations non-gouvernementales,
- les services externes d’inspection des prisons (si tant est qu’ils ne soient pas soumis à la discrétion du ministère responsable des lieux de détention).

Les autres types d’organes existants ne rassemblent généralement pas les caractéristiques requises pour être désignés comme mécanisme national de prévention. Néanmoins, moyennant des changements radicaux, ils pourraient être modifiés en mécanisme répondant à toutes les exigences de l’OPCAT. C’est notamment le cas :

- de certains services judiciaires,
- des programmes indépendants de visite par des citoyens.

Chacune des catégories mentionnées ci-dessus sera discutée dans les parties suivantes.

10.2.2 Les commissions nationales des droits de l’homme⁹⁸

Beaucoup de commissions nationales des droits de l’homme sont, depuis longtemps, entièrement indépendantes du pouvoir exécutif et pourraient donc servir à établir un climat de confiance pendant les premières années suivant l’entrée en vigueur du Protocole facultatif dans leur pays. Cependant, il convient de noter que ce qui est admissible pour un organe donnant des conseils en matière de politique générale à un gouvernement (en ce qui concerne la présence d’hommes politiques ou de représentants ministériels, par exemple), ne l’est peut-être pas pour un mécanisme national de prévention qui doit gérer des informations délicates concernant certains détenus.⁹⁹

Une commission nationale des droits de l’homme peut également faire valoir sa longue expérience et sa grande compétence dans la prise en compte de la dimension des droits de l’homme pour tout type de questions. D’ailleurs, certaines de ces commissions effectuent déjà des visites sur des lieux de détention. Cependant, il faut garder à l’esprit les différences qui existent entre des visites de lieux de détention visant à rassembler des renseignements ou à instruire des plaintes individuelles et un système de visites préventives tel qu’envisagé par l’OPCAT. Une longue expérience des visites de prisons dans un but d’investigation peut s’avérer utile dans ce qu’elle fournit confère un grand

⁹⁸ Suntinger, *op.cit.*, pp. 86–90.

⁹⁹ Voir le point 4.3.

degré de familiarité avec l'environnement carcéral d'un pays, cependant, une formation et des changements de méthode sont généralement nécessaires pour assurer l'efficacité des visites préventives. En outre, il pourrait se révéler indispensable de procéder à des changements internes et à une augmentation des ressources, tant financières qu'humaines, pour que la commission nationale des droits de l'homme, avec son large mandat, soit en mesure de mettre en œuvre un programme de visites préventives assez fréquentes et ciblées pour répondre aux exigences de l'OPCAT.

Comme nous l'avons déjà souligné, de graves problèmes peuvent se faire jour si le mécanisme national de prévention réunit la fonction de visite prévue par l'OPCAT et des fonctions d'instruction ou de décision quant à des plaintes individuelles émanant de ses visites, que ce soit en tant qu'organe quasi-judiciaire ou devant un tribunal.¹⁰⁰ Il pourrait être difficile pour le mécanisme national de prévention de continuer à coopérer avec les représentants du gouvernement, dont dépendent pourtant les visites effectuées au titre de l'OPCAT, si ces derniers font l'objet d'une enquête ou d'un jugement de la part du mécanisme. En outre, les individus pourraient se montrer plus réticents à parler ouvertement avec le mécanisme de prévention s'ils ont peur que leur identité ou que les informations qu'ils fournissent soient révélées à un stade ultérieur (au cours des poursuites ou des audiences, par exemple). Par ailleurs, la charge de travail due aux plaintes individuelles et à leur caractère urgent peut submerger l'institution et nuire à sa capacité à maintenir un programme efficace de visites préventives.

Certaines commissions nationales des droits de l'homme possèdent, certes, déjà un mélange intéressant de compétences professionnelles, cependant, les avocats y sont souvent surreprésentés et elles manquent d'experts dans certains domaines importants (médecine, maintien de l'ordre, administration, etc.).

10.2.3 Les bureaux des médiateurs ou des défenseurs publics¹⁰¹

À l'instar des commissions nationales des droits de l'homme, les bureaux des médiateurs et des défenseurs publics jouissent souvent d'une solide garantie d'indépendance, notamment lorsque leur mandat est ancré dans la constitution de leur pays ou qu'ils bénéficient d'une longue tradition constitutionnelle.

¹⁰⁰ Voir la section 3.3.3.

¹⁰¹ Suntinger, *op.cit.*, pp. 86–90.

Le degré de familiarité du médiateur ou du défenseur public avec les visites préventives peut être variable. Traditionnellement, ils peuvent être habitués à réagir à des plaintes individuelles ou à se pencher sur une nouvelle question d'intérêt national par année. De même qu'avec les commissions nationales des droits de l'homme, le fait qu'ils aient une expérience préalable des visites aux parties demandresses en prison, tant pour rassembler des informations sur une plainte donnée que pour l'instruire, ne signifie pas qu'ils seront à même d'entreprendre un programme systématique de visites préventives.

Comme avec les commissions nationales des droits de l'homme, des problèmes pourraient survenir du fait qu'un médiateur ou qu'un défenseur public, désigné comme mécanisme national de prévention, soit amené à effectuer des visites préventives dans le cadre d'un « dialogue constructif » tout en plaidant des cas particuliers émanant de ses visites. Ces problèmes pourraient, certes, se révéler moins graves que dans le cas des commissions nationales des droits de l'homme qui disposent d'un réel pouvoir décisionnel, mais ils exigeraient néanmoins une restructuration interne pour veiller à la séparation de ces fonctions.

À l'instar des commissions nationales des droits de l'homme, les bureaux du médiateur et du défenseur public ont, bien souvent, un mandat large. Or, il est rare qu'ils jouissent déjà de ressources financières et humaines suffisantes pour mettre en œuvre un système de visites préventives conforme à l'OPCAT. S'ils désignent de telles institutions en tant qu'unique mécanisme national de prévention, les États doivent leur allouer des moyens supplémentaires.

La nature de ces organes implique bien souvent qu'une seule personne (souvent un avocat) prend toutes les décisions. Avec un seul « membre », il est difficile de rassembler toute la gamme de compétences professionnelles indispensables aux mécanismes nationaux de prévention. Il arrive bien sûr que le médiateur ou le défenseur public puisse se reposer sur un personnel suffisant en nombre et réunissant les compétences requises, mais, là encore, certains domaines de compétence indispensables sont souvent absents (les compétences médicales, notamment). De toute manière, plutôt que de faire appel à un personnel composé d'experts ou d'engager temporairement des experts externes, il est toujours préférable que les *membres* du mécanisme national de prévention eux-mêmes rassemblent les compétences pertinentes car cela accroît la qualité et l'impact de ses recommandations.

L'approche dictée par le mandat du bureau du médiateur et la portée de ses pouvoirs de recommandation varient d'un pays à l'autre. Comme nous l'avons

déjà fait remarquer, l'OPCAT exige que le mécanisme national de prévention envisage son travail, c'est-à-dire l'amélioration des conditions de détention des personnes privées de liberté et leur protection, d'un point de vue pratique ou de politique générale, et non pas dans le sens d'une évaluation de leur « légalité » ou de leur « équité » intrinsèques. Bien que certaines questions d'ordre « légal » puissent être évoquées, notamment concernant les garde-fous légaux et procéduraux, celles-ci ne constituent qu'une infime partie des aspects à examiner et des objectifs à atteindre. Au cours du travail de la plupart des mécanismes nationaux de prévention, beaucoup des questions qui surgissent sont des questions de politique générale ou des questions techniques.

Les institutions ayant eu, jusqu'à lors, un mandat « légaliste » (déterminer si telle mesure est correcte au vu des procédures administratives ou si elle est conforme aux normes d'impartialité, par exemple) pourraient trouver difficile d'endosser l'approche technique et de politique générale qu'exige l'OPCAT. Il peut, en effet, s'agir de commenter les choix du gouvernement ou du parlement en matière de politique générale et de suggérer que le corps législatif adopte, amende ou abroge des lois.

Les détenus et le personnel des lieux de détention risquent également d'être troublés du fait qu'une institution, ayant eu un rôle ou une approche légaliste par le passé, adopte dorénavant un autre point de vue et remplisse des fonctions différentes au titre de l'OPCAT. Là encore, étant donné les grandes différences entre les États du point de vue de leur histoire, de leur tradition juridique et des méthodes de travail des bureaux des médiateurs, ces problèmes peuvent s'appliquer à certains pays mais pas à d'autres.

10.2.4 Les organisations non-gouvernementales¹⁰²

C'est au sein de la société civile d'un pays, et parmi ses ONG en particulier, que l'on trouve l'adhésion la plus forte aux principes des droits de l'homme. Souvent, ces ONG ont commencé à effectuer des visites préventives informelles et à contrôler les prisons et autres lieux de détention bien avant que des organes statutaires formels n'aient été mis en place pour remplir ces fonctions. Par définition, les ONG jouissent d'une grande indépendance structurelle vis-à-vis du pouvoir exécutif. Dans certains pays, ces facteurs peuvent aller dans le sens de l'inclusion formelle d'une ou de plusieurs ONG au sein du mécanisme national de prévention.

¹⁰² Suntinger, *op.cit.*, pp. 94–95.

Néanmoins, dans les faits, le degré d'indépendance varie d'une ONG à l'autre et ne peut être garanti sur la durée. Dans la plupart des cas, la loi ne prévoit pas un droit à l'accès aux lieux de détention dans leur totalité pour les ONG. En outre, les gouvernements pourraient prendre les recommandations des ONG moins au sérieux que celles venant d'une entité instituée en vertu d'une loi. Les ONG pourraient accueillir favorablement l'autorité et les pouvoirs (ainsi que d'éventuelles ressources financières) supplémentaires que leur conférerait le fait d'être désignées comme mécanisme national de prévention par la législation de mise en œuvre. Cependant, pour les raisons susmentionnées, entre autres, cette autorité statutaire, ces pouvoirs et ces moyens additionnels pourraient avoir pour conséquence des responsabilités accrues et un manque de flexibilité que l'ONG et ses membres risquent d'avoir du mal à accepter. L'approche coopérative inscrite dans l'OPCAT pourrait également être difficile à réconcilier avec les activités de plaidoyer de certaines ONG. En outre, les organisations caritatives, entre autres, fournissant en permanence des services dans les lieux de détention (et ayant peut-être des bureaux situés dans les établissements même) pourraient trouver difficile de changer de casquette vis-à-vis d'une seule et même institution.

Quoiqu'il en soit, au risque de répéter ce que nous avons indiqué au Chapitre 2, les ONG nationales de défense des droits de l'homme devraient toujours être incluses dans le processus de mise en place du mécanisme national de prévention d'un pays donné. Comme nous l'avons dit au Chapitre 8, les ONG ont d'autres fonctions à remplir auprès du mécanisme une fois celui-ci en place. Par ailleurs, la création d'un mécanisme ne saurait servir d'excuse pour rejeter les activités de contrôle des ONG dans les lieux de détention, notamment les visites qu'elles y effectuent.

10.2.5 Les services externes d'inspection des prisons

Les services externes d'inspection des prisons peuvent jouer un rôle fondamental vis-à-vis des mécanismes nationaux de prévention. Si de tels services devaient, à eux seuls, endosser les fonctions du mécanisme de prévention, leur mandat devrait être réexaminé avec soin et, le cas échéant, étendu de manière à s'appliquer à tous les lieux de détention visés par l'OPCAT. Pour être jugés suffisamment indépendants selon l'OPCAT, ils doivent remplir un certain nombre de critères (base du mandat, sécurité de la fonction en cas de bonne conduite, etc.), ce qui est parfois déjà le cas.

Certains services externes d'inspection ont un mandat mixte : Ils ont non

seulement un mandat similaire à celui de l'OPCAT exigeant d'eux qu'ils examinent les institutions du point de vue des droits de l'homme (prévention de la torture et autres mauvais traitements, conditions de détention humaines), mais ils peuvent aussi avoir pour tâche d'évaluer si les institutions atteignent les objectifs du gouvernement en termes de budget et de comptabilité, si le système de justice pénale garantit la sécurité publique de manière adéquate ou si les peines sont effectivement purgées. De telles fonctions ne peuvent être conciliées avec les exigences fixées par l'OPCAT pour les mécanismes nationaux de prévention.¹⁰³

10.2.6 Les services judiciaires

Le dernier paragraphe du Préambule de l'OPCAT souligne que les mécanismes préventifs sont créés pour être des « moyens non judiciaires » de prévention de la torture. Cela montre bien qu'au moment de l'adoption de l'OPCAT, les autorités judiciaires n'étaient pas envisagées comme potentiels mécanismes nationaux de prévention.

La grande innovation de l'OPCAT a été l'idée de soumettre les prisons à un regard extérieur et à l'analyse d'experts provenant d'horizons différents, rassemblant des compétences en droit, en médecine, en sciences, notamment en sciences sociales, pour adopter une approche de politique générale et de prévention, et non pour juger des faits après coup. La nature même de l'institution judiciaire présuppose un point de vue éminemment légal juridique et des compétences lui permettant de juger les faits rétrospectivement plutôt que d'élaborer des politiques et des pratiques préventives. Par conséquent, il serait très difficile pour des services judiciaires ayant été désignés comme mécanisme national de prévention de remplir les critères de l'OPCAT.

Le fait que le Préambule cite les « moyens non judiciaires » laisse aussi à penser que l'indépendance que requiert l'OPCAT pour les mécanismes nationaux de prévention est une indépendance vis-à-vis de l'exécutif mais aussi du judiciaire. Il va sans dire que l'institution judiciaire a d'autres fonctions à remplir vis-à-vis de la plupart des détenus (des condamnés, notamment) et de leur peine. Certaines de ses fonctions pourraient être en contradiction avec l'approche que doivent adopter les mécanismes nationaux de prévention au titre de l'OPCAT. Ces derniers ont, par exemple, une fonction de politique générale

¹⁰³ Au Royaume-Uni, des inquiétudes similaires ont été exprimées devant le Parlement par le Comité mixte pour les droits de l'homme, 20^{ème} rapport de la session 2005–2006, 22 mai 2006, pp. 17–20. Voir les discussions à ce sujet au point 3.3.3.

plus large pouvant aller jusqu'à recommander de prendre des mesures dépassant de loin les exigences du droit national ou proposer des amendements ou de nouvelles lois pour améliorer les conditions de détention des prisonniers. Ce rôle de politique générale et de plaidoyer est crucial, or, il est souvent incompatible avec la nature du pouvoir judiciaire en tant qu'institution.

Enfin, les caractéristiques fondamentales du travail des mécanismes nationaux de prévention sont la confidentialité, l'indépendance et le fait qu'ils ne jugent pas. Ceci a pour but de créer une atmosphère de confiance de manière à ce que les détenus et les représentants de l'administration pénitentiaire parlent plus ouvertement de la situation réelle dans l'établissement. C'est ce qui transparaît dans le Préambule et les articles 19(d) et 21 de l'OPCAT (les mécanismes nationaux de prévention ont le droit de s'entretenir avec les détenus ainsi que toute autre personne en privé, etc.). Si un juge d'exécution des peines (décidant donc des remises en liberté anticipées, des mesures disciplinaires et des autres questions relatives à la peine) devait assister à un entretien, le détenu pourrait être plus réticent à parler de ses propres actions ou à se plaindre des conditions de détention. De la même manière, le personnel d'un établissement donné pourrait parler des problèmes rencontrés moins facilement s'il n'est pas sûr que l'autorité judiciaire n'utilisera pas ces informations comme preuves dans un autre contexte.

Par conséquent, il n'est pas judicieux de désigner comme mécanisme national de prévention des juges responsables de l'exécution des peines ou de l'inspection des prisons pour les tribunaux ou des juges continuant de remplir d'autres fonctions judiciaires.

Cependant, en Afrique du Sud, l'Inspection judiciaire des prisons est le parfait exemple d'une institution judiciaire dont la loi constitutive (la loi sur les services correctionnels de 1998) a pu résoudre certaines de ces questions. La section 86 de la loi stipule dispose que le juge chargé des inspections ne poursuivra pas d'autres fonctions judiciaires pendant son mandat à l'Inspection judiciaire des prisons. La section 85(1) prévoit spécifiquement son indépendance au cours de son mandat (selon toute vraisemblance, il s'agit d'une indépendance vis-à-vis du reste du pouvoir judiciaire). Sa mission vis-à-vis des prisonniers veut qu'il fasse rapport quant au traitement qui leur est réservé et à leurs conditions de détention sans tenir compte des aspects, notamment disciplinaires, de l'exécution de leur peine dans le sens d'une prise de décision (section 85(2)).

10.2.7 Programmes indépendants de visites effectuées par des citoyens

Les programmes indépendants de visites effectuées par des citoyens sont un autre exemple d'organisme existant, quelque peu indépendant, et qui entreprend déjà des visites dans les lieux de détention. Ils pourraient donc être considérés comme aptes à être désignés en tant que mécanismes nationaux de prévention.

L'OPCAT, dans son article 18(2), stipule prévoit clairement que les membres du mécanisme doivent être des « experts » ayant les « connaissances professionnelles requises. » Or, la plupart de ces programmes citoyens sont tout à fait ouverts à des bénévoles non-spécialistes qui commencent à travailler après une courte période de sensibilisation ou de formation. L'avantage qu'il y a à accepter de tels bénévoles sans exiger de connaissances ou compétences particulières est que les visites peuvent être effectuées très fréquemment dans de nombreux lieux de détention. Certains des participants à ces programmes peuvent acquérir beaucoup d'expérience pratique au fil des ans. Cependant, dans l'ensemble, de tels programmes pèchent souvent par le manque de « compétences et [de] connaissances professionnelles » qui sont des critères-clés que doivent remplir les mécanismes nationaux de prévention au titre de l'OPCAT.

Si un tel programme citoyen devait être désigné comme mécanisme national de prévention, il conviendrait de veiller à ce que les pouvoirs et protections pour les personnes effectuant les visites comprennent tous ceux requis par l'OPCAT, notamment l'accès à toutes les zones et à toutes les personnes, le droit de choisir quels lieux de détention visiter et le droit d'accéder à toutes les informations. Lorsqu'ils sont désignés, les programmes citoyens de visites ne le sont généralement pas pour développer des analyses et des recommandations à l'échelle du système et, par conséquent, pourraient ne pas être en mesure de soumettre des propositions législatives formelles ou de commenter la législation. En outre, il se pourrait que leurs membres ne jouissent pas de tous les privilèges et de toutes les immunités qu'exige l'OPCAT.

Toutes ces différences entre les programmes citoyens de visite et les exigences pour les mécanismes nationaux de prévention au titre de l'OPCAT pourraient, bien entendu, être résolues par le biais de modifications de la législation, des méthodes de travail et des ressources allouées, ainsi que par des aménagements administratifs. L'introduction de tels changements, et notamment le fait d'imposer des exigences en matière de compétences professionnelles pour participer au travail de ces programmes, restreindrait cependant grandement

le nombre de personnes pouvant y travailler, ce qui irait à l'encontre du but premier de ces programmes, à savoir, une large couverture des lieux de détention et des visites fréquentes.

Bien que ces programmes ne conviennent pas en tant que partie du mécanisme national de prévention ou en tant que mécanisme à part entière, ils constituent une mesure complémentaire et autonome tout à fait intéressante pour le travail du mécanisme et dont les deux entités pourront tirer profit. Les visiteurs citoyens peuvent se révéler être de précieuses sources externes d'information et de contrôle permettant au mécanisme de cibler plus efficacement et stratégiquement ses connaissances et compétences professionnelles tout comme ses pouvoirs législatifs. Il convient donc d'encourager chaque État à conserver et à établir de tels programmes, pour autant qu'ils ne deviennent pas des mécanismes nationaux de prévention au titre de l'OPCAT.

10.2.8 Recommandations de l'APT

■ **Les États peuvent choisir de désigner un mécanisme existant ou de créer un nouveau mécanisme. On ne peut dire de manière absolue que l'une de ces possibilités soit supérieure à l'autre.**

■ **La société civile doit être consultée pour déterminer s'il convient d'utiliser un mécanisme existant ou d'en créer un nouveau.**

■ **Avant de désigner une institution existante, le gouvernement et la société civile doivent soigneusement réexaminer son mandat, ses compétences, son indépendance, ses pouvoirs et ses garanties de manière à s'assurer que toutes ses caractéristiques soient conformes aux exigences de l'OPCAT. Ils doivent également procéder à tout amendement législatif et à toute augmentation des ressources nécessaires.**

10.3 Mécanismes multiples

10.3.1 Répartition géographique ou thématique ?

À l'origine, l'existence de plusieurs mécanismes avait été prévue pour les États fédéraux, pour autant que la désignation d'organes décentralisés pour une région donnerait facilité au processus de ratification. Cependant, le texte de l'article 17 semble également permettre aux États de disposer de plusieurs mécanismes avec des mandats thématiques.

Du point de vue du droit international, le fait de diviser, à l'interne, la responsabilité de la mise en œuvre d'un traité ne peut constituer une excuse pour la non-application du dit traité, même si ces restrictions sont le fait d'une divi-

sion des pouvoirs inscrite dans la Constitution et appliquée judiciairement.¹⁰⁴ L'OPCAT vient renforcer cette idée en stipulant prévoyant explicitement que « les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédéraux. »¹⁰⁵

Pour autant, si l'on cherche une ratification universelle des traités de droit international et leur mise en œuvre complète et efficace, il faut reconnaître que les États décentralisés sont confrontés à des problèmes spécifiques. L'OPCAT reconnaît cet état de fait et y apporte une solution en autorisant clairement à des entités décentralisées de créer des mécanismes en tant de mécanismes nationaux de prévention aux fins de l'OPCAT.¹⁰⁶

Selon sa structure constitutionnelle et d'autres considérations politiques et géographiques spécifiques,¹⁰⁷ un État fédéral pourrait opter pour un organe fédéral unifié ou pour un système à plusieurs organes. Un mécanisme national de prévention unifié pourrait être établi des manières suivantes :

- mise en place et nomination par le seul gouvernement central.
- mise en place et nomination conjointes par les gouvernements central et régional, chacun agissant sur la base de son autorité constitutionnelle mais créant un mécanisme national délégué, partagé du point de vue administratif.

Pour remplir collectivement les exigences des mécanismes nationaux de prévention, un système à plusieurs organes pourrait être créé des manières suivantes :

- le gouvernement central et chacun des gouvernements régionaux met en place et nomme un mécanisme national de prévention pour le territoire et/ou le thème sous sa juridiction
- le gouvernement central crée un mécanisme national de prévention couvrant tous les territoires et thèmes ne rentrant pas dans la juridiction des gouvernements régionaux, tandis que ces derniers établissent ensemble

¹⁰⁴ Voir l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁰⁵ Article 29 de l'OPCAT.

¹⁰⁶ Article 17 de l'OPCAT.

¹⁰⁷ Pour plus de détails sur la ratification et la mise en œuvre de l'OPCAT dans les États fédéraux et décentralisés, veuillez consulter notre publication : *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States* (juin 2005), disponible sur notre site : <http://www.apr.ch/npm>.

un deuxième mécanisme national de prévention unifié couvrant tous les territoires et thèmes sous leur propre juridiction.¹⁰⁸

Un État Partie, qu'il soit ou non fédéral, pourrait également choisir d'opter pour plusieurs mécanismes nationaux de prévention avec des mandats thématiques plutôt que géographiques. Si un État dispose déjà d'un mécanisme efficace de visites des institutions psychiatriques, par exemple, ce dernier pourrait poursuivre son travail spécifique, tandis qu'un ou plusieurs autres mécanismes pourraient être créés pour d'autres types de lieux de détention.

Pour autant, si un État désigne plusieurs mécanismes nationaux de prévention ayant chacun un mandat thématique spécifique ou se recoupant, chacun de ces mécanismes infranationaux doit se conformer aux critères de l'OPCAT. Ceci est d'autant plus important pour les lieux de détention soumis aux visites d'un seul et unique mécanisme infranational. Si un organe ne satisfait pas aux critères d'indépendance, qu'un autre ne présente pas toutes les compétences requises, et qu'un troisième n'a pas le droit de visiter toutes les zones d'un lieu de détention donné, un État ne peut prétendre que les exigences de l'OPCAT sont néanmoins remplies, sinon par tous, du moins par l'un ou l'autre de ces organes et que donc, pris collectivement, ces derniers satisfont à tous les critères. Par tant, si un lieu de détention fait l'objet de visites par un organe ne remplissant pas toutes les exigences de l'OPCAT, il n'est pas possible d'invoquer une compensation de ces lacunes par les caractéristiques des entités visitant d'autres lieux de détention.

Les États Parties qui envisagent un système à plusieurs mécanismes doivent garder à l'esprit que tout lieu où des personnes pourraient être privées de liberté doit faire l'objet d'une visite par au moins un mécanisme national de prévention. Par conséquent, si un État met en place plusieurs mécanismes, il doit veiller à ce que la combinaison de leur mandat couvre tous les lieux dans le pays. Ceci implique qu'au moins l'un des mécanismes nationaux de prévention soit responsable des endroits qui ne sont pas normalement dévolus aux détentions, mais où, néanmoins, une personne pourrait se trouver *de facto* en détention avec l'implication active ou le consentement tacite du gouvernement.¹⁰⁹

L'OPCAT limite les possibilités qu'a un État Partie de subdiviser les res-

¹⁰⁸ Chacun des gouvernements régionaux pourrait séparément mettre en place ce second mécanisme national de prévention, définir ses pouvoirs et nommer un ou plusieurs de ses membres. Le mécanisme fonctionnerait alors comme une entité unique en ce qui concerne l'ensemble du territoire et des thématiques entrant collectivement dans la juridiction des gouvernements régionaux.

¹⁰⁹ Voir les points 3.2.3 et 6.1.

ponsabilités du mécanisme national de prévention pour son territoire en de multiples organisations avec des mandats thématiques ou géographiques, puisque certaines de ses dispositions sont incompatibles avec un degré élevé de fragmentation. L'article 20(e), par exemple, souligne que les mécanismes nationaux de prévention doivent être libres « de choisir les lieux qu'ils visiteront. » Aussi l'État ne respecte-t-il pas l'article 20(e) si un mécanisme national de prévention est affecté aux visites d'un seul et même lieu de détention, puisque le mécanisme n'a pas la liberté de choisir le lieu qu'il visitera.

Dans la plupart des cas, si un pays applique l'OPCAT en mettant sur pied plusieurs mécanismes nationaux de prévention, il conviendra de coordonner leur action. La partie suivante est consacrée à ce besoin de coordination et à la forme que peut assumer l'organe qui s'en chargera.

10.3.2 Cohérence et coordination

10.3.2.1 Les défis

Dans les cas où plusieurs mécanismes nationaux de prévention sont envisagés, il est essentiel de s'assurer que tous les lieux où des personnes sont ou pourraient se trouver privées de liberté soient couverts par au moins l'un de ces mécanismes, que le mécanisme de visites dispose des compétences, des pouvoirs et des garanties exigés par l'OPCAT, que le système, dans son ensemble, puisse être géré administrativement et qu'il soit efficace et obtienne des résultats cohérents.

Un système à plusieurs mécanismes nationaux de prévention pourrait avoir des difficultés à maintenir la cohérence de ses recommandations et de ses conclusions, surtout si divers mécanismes visitent un même lieu de détention ou le même type de lieux. Ceci pose des problèmes vis-à-vis des individus que les mécanismes sont supposés protéger, des personnes censées appliquer ses recommandations et des mécanismes eux-mêmes.

Nous avons déjà souligné que l'OPCAT envisage les mécanismes nationaux de prévention comme partie intégrante d'un « système. »¹¹⁰ Une quelconque forme de coordination à l'échelle de l'État sera donc nécessaire pour que les divers mécanismes constituent un réel système. L'un des rôles des mécanismes nationaux de prévention est de formuler des commentaires et des propositions quant à la législation (voir l'article 19(c)). Ceci implique que les mécanismes nationaux de prévention œuvrant sous la juridiction de chaque assemblée législative aient la possibilité d'élaborer des analyses et des recommandations

¹¹⁰ Voir section 3.1.

portant sur tout le système ou sur l'un de ses secteurs. Ensemble, les mécanismes nationaux de prévention et le Sous-Comité international forment un système global de visite. De ce fait, les mécanismes nationaux de prévention sont une précieuse source d'informations en continu pour le Sous-Comité. Or, ce dernier remplit des fonctions d'ordre international vis-à-vis des mécanismes nationaux de prévention, fonctions qui requièrent donc une coordination des communications entre le bureau du Sous-Comité à Genève et les mécanismes nationaux de prévention dans chaque pays.¹¹¹ En outre, les États doivent pouvoir fournir des données globales quant à la mise en œuvre de l'OPCAT au Sous-Comité international.¹¹²

C'est pourquoi, il peut être difficile de réconcilier un réseau préexistant d'institutions avec les critères de l'OPCAT et, dans tous les cas, il sera nécessaire de prévoir un mode de coordination au niveau national.

10.3.2.2 *Les possibilités*

Il existe divers moyens de surmonter ces difficultés. L'une des possibilités serait de créer un seul mécanisme national de prévention unifié dont les activités seraient décentralisées. Un mécanisme unifié du point de vue administratif pourrait, néanmoins, conserver des bureaux et des membres disséminés sur tout le territoire national ce qui réduirait les coûts des déplacements et les dépenses liées aux visites.¹¹³ Cette solution constitue un potentiel compromis entre un modèle très centralisé comprenant un seul mécanisme et un système très difficile à gérer avec de multiples mécanismes isolés. Les gouvernements à tous les niveaux devraient sérieusement déterminer si les avantages d'un mécanisme unifié du point de vue administratif mais dispersé géographiquement l'emportent sur ceux d'un système à plusieurs mécanismes.

En Autriche, l'approche décrite ci-dessus a été adoptée par le Comité consultatif des droits de l'homme (bien que celui-ci n'ait pas été désigné comme mécanisme national de prévention au titre de l'OPCAT). Ce Comité est chargé

¹¹¹ Voir les articles 11(b), 12(c) et 20(f) de l'OPCAT ainsi que le Chapitre 9 du présent Guide.

¹¹² Article 12(b) de l'OPCAT.

¹¹³ Cette approche est reconnue par les Nations Unies dans ses « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme », résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies A/RES/48/134 (Annexe) du 20 décembre 1993 (« Principes de Paris »). Ceux-ci indiquent que chaque institution nationale des droits de l'homme devrait pouvoir « constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions. » L'article 18 de l'OPCAT exige des États Parties qu'ils tiennent compte des Principes de Paris au moment de créer leur mécanisme national de prévention.

d'évaluer les activités de la police en mettant l'accent sur le respect des normes relatives aux droits de l'homme. Ses membres se sont constitués en six comités d'experts responsables des visites dans chacune des régions de l'organisation territoriale des tribunaux autrichiens.¹¹⁴ De la même manière, en Argentine, le projet de loi pour la mise en œuvre de l'OPCAT envisage un mécanisme national de prévention de 10 membres avec des délégations décentralisées dans chaque province.

Une autre possibilité pour les États souhaitant mettre sur pied un système avec différents mécanismes serait de créer un « mécanisme central » endossant le rôle d'agence de coordination. Un tel organe central aurait pour tâche d'encourager la cohérence et de promouvoir les meilleures pratiques dans les méthodes de visite et dans la formulation des recommandations parmi les divers mécanismes. Il pourrait également veiller à ce qu'il y ait une réelle chaîne de communication opérante entre le Sous-Comité international et les mécanismes nationaux de prévention, tel que le stipule prévoit l'OPCAT.¹¹⁵

Tout mécanisme national de prévention ayant un rôle de coordination centrale devrait bénéficier des garanties d'indépendance et de tous les garde-fous et pouvoirs s'appliquant généralement aux mécanismes nationaux de prévention. En outre, il doit pouvoir obtenir des informations d'ordre national de la part du gouvernement (nombre de personnes privées de liberté, nombre total de lieux de détention, leur emplacement, etc.).¹¹⁶

Si les mécanismes nationaux de prévention sont chargés de lieux de détention ou de types d'établissements particuliers, le fait de créer ou de désigner un mécanisme central pourrait être un moyen de satisfaire à l'exigence que les mécanismes de prévention aient accès aux lieux de détention non officiels. En toute logique, le mécanisme central serait également le dépositaire de l'autorité pour visiter tout lieu de détention visé par l'OPCAT qui ne serait pas encore couvert par l'un des autres mécanismes nationaux de prévention.

En Nouvelle-Zélande, la législation de mise en œuvre de l'OPCAT, qui suggère d'utiliser divers organes nationaux de visite préexistants (ceux-ci pouvant être suppléés par de nouveaux organismes), comprend la notion de mécanisme national de prévention central (qui sera probablement la Commission nationale des droits de l'homme). Ce mécanisme central coordonnerait le travail des mécanismes nationaux de prévention de deux manières : d'une part, il har-

¹¹⁴ Veuillez consulter le site du Comité : <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

¹¹⁵ Articles 12(c) et 20(f) de l'OPCAT.

¹¹⁶ Article 20(a) de l'OPCAT.

moniserait recommandations des mécanismes à l'endroit du gouvernement, et, d'autre part, il prodiguerait des conseils aux mécanismes eux-mêmes. De ce fait, le mécanisme central serait chargé des enquêtes, de l'élaboration de recommandations quant aux questions systémiques ayant trait à tous les lieux de détention en Nouvelle-Zélande, de la coordination des rapports des divers mécanismes nationaux de prévention, et donnerait à ces derniers des conseils en ce qui concerne les questions récurrentes soulevées au cours de sa propre analyse de leurs rapports.¹¹⁷

10.3.3 Recommandations de l'APT

■ **Les États peuvent choisir de mettre en place plusieurs mécanismes organisés autour de mandats géographiques et/ou thématiques.**

■ **Néanmoins, chaque lieu de détention (y compris les lieux de détention non officiels) doit être soumis à des visites par l'un ou l'autre des mécanismes nationaux de prévention d'un État.**

■ **Les États dont le territoire est vaste et dont les lieux de détention sont dispersés peuvent envisager un mécanisme national de prévention unifié du point de vue administratif mais décentralisé géographiquement (par le biais de bureaux régionaux, par exemple) comme alternative à une multiplicité de mécanismes.**

■ **Les États optant pour un système à mécanismes multiples devraient désigner un mécanisme central avec pour fonction de coordonner et de renforcer les capacités. Il se chargerait également de collecter des informations, d'effectuer des visites et de formuler des recommandations pour tout endroit qui ne serait pas couvert par un autre mécanisme national de prévention.**

¹¹⁷ Des informations sur la mise en œuvre de l'OPCAT en Nouvelle-Zélande ainsi que l'avis de l'APT à ce sujet sont disponibles sur notre site : http://www.apt.ch/un/opcat/new_zealand.shtml.

Conclusion

11

À l'heure où nous rédigeons ce Guide, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture vient à peine d'entrer en vigueur. Le Sous-Comité international de la prévention ne s'est pas encore mis au travail. Les premiers États devraient disposer de leur mécanisme national de prévention d'ici quelques mois, mais seuls quelques uns d'entre eux ont finalisé sa structure, ses pouvoirs et sa composition. De nombreux autres États discutent des mécanismes nationaux de prévention dans le cadre de débats plus larges sur la question de savoir s'il faut d'adhérer ou non au Protocole. Au niveau national, et ce partout dans le monde, on observe un mouvement sans précédent visant à ouvrir les lieux de détention à une surveillance externe, à des visites et à une analyse par des mécanismes indépendants de visites effectuées par des experts.

Dans chaque État, la mise en place ou la désignation d'un mécanisme national de prévention doit être envisagée selon les spécificités du contexte national. En revanche, le cadre de ce processus et son produit sont éminemment internationaux puisqu'inscrits dans le texte du Protocole facultatif et dans le sillage de l'expérience pratique du Comité international de la Croix-Rouge, du Comité européen pour la prévention de la torture, du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, et d'autres organes similaires. Nous l'avons vu, le texte de l'OPCAT et les textes s'y rapportant nous offrent bien des indications sur les caractéristiques-clés de la mise en place du mécanisme national de prévention, notamment en ce qui concerne :

- sa conception en tant que telle,
- son but et son mandat,
- son indépendance,
- les critères de sa composition,
- ses garanties et pouvoirs en matière de visites,
- ses recommandations et leur mise en œuvre,
- ses rapports avec les autres acteurs, tant nationaux qu'internationaux,
- sa structure.

Pour les acteurs locaux, le cadre international peut, néanmoins, sembler lointain, incertain et opaque. Il est inévitable que, au niveau national, les acteurs amenés à mettre en œuvre les dispositions du Protocole se heurtent à des questions qui n'avaient pas été prises en considération au moment de la rédaction du Protocole facultatif et dont les réponses ne ressortent pas de manière évidente à sa lecture. C'est au Sous-Comité international de la prévention de faire le lien entre les acteurs nationaux et le cadre international par le biais de ses conseils et de ses recommandations en matière de mécanisme national de pré-

vention auprès des États en plus de ses contacts directs avec les mécanismes eux-mêmes. En outre, ces prochaines années, le Sous-Comité sera très occupé à développer ses propres méthodes de travail et à entreprendre son propre programme de visites.

Ce Guide s'est ouvert sur les objectifs du Protocole tels qu'énoncés dans le Préambule. À l'heure actuelle, il est clair que le développement d'un système de mécanismes préventifs atteignant ces objectifs est un processus tant mondial que local qui nécessitera de longues années. Il est essentiel de mettre en place des mécanismes nationaux de prévention efficaces s'intégrant dans un système international plus large si l'on veut atteindre les objectifs fixés par le Protocole. Ce Guide constitue une première tentative pour répondre à d'éventuels problèmes de compréhension et de communication entre acteurs locaux et internationaux. Ce Guide ne constitue cependant que l'amorce d'un dialogue qui peut se poursuivre grâce aux autres ressources disponibles sur notre site Internet ou en contactant directement le personnel de l'APT. Établir un dialogue ouvert et constructif est une étape indispensable dans la mise en place ou la désignation des mécanismes nationaux de prévention puisque cela fait partie du travail de ces derniers. L'APT est prête à engager un tel dialogue avec les acteurs nationaux, pour une meilleure prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Protocole facultatif
se rapportant à
la Convention contre
la torture et autres
peines ou traitements
cruels, inhumains
ou dégradants

ANNEXE



Préambule

Les États Parties au présent Protocole,

Réaffirmant que la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sont interdits et constituent des violations graves des droits de l'homme,

Convaincus que d'autres mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommée la Convention) et renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

Rappelant les articles 2 et 16 de la Convention, qui font obligation à tout État Partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants soient commis dans tout territoire sous sa juridiction,

Conscients qu'il incombe au premier chef aux États d'appliquer ces articles, que le renforcement de la protection des personnes privées de liberté et le plein respect de leurs droits de l'homme sont une responsabilité commune partagée par tous, et que les organes internationaux chargés de veiller à l'application de ces principes complètent et renforcent les mesures prises à l'échelon national,

Rappelant que la prévention efficace de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires et autres,

Rappelant également que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a déclaré avec fermeté que les efforts tendant à éliminer la torture devaient, avant tout, être centrés sur la prévention et a lancé un appel en vue de l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention, visant à mettre en place un système préventif de visites régulières sur les lieux de détention,

Convaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants peut être renforcée par des moyens non judiciaires à caractère préventif, fondés sur des visites régulières sur les lieux de détention,

Sont convenus de ce qui suit :

Première partie

Principes généraux

Article premier

Le présent Protocole a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 2

1. Il est constitué un Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (ci-après dénommé le Sous-Comité de la prévention), qui exerce les fonctions définies dans le présent Protocole.
2. Le Sous-Comité de la prévention conduit ses travaux dans le cadre de la Charte des Nations Unies et s'inspire des buts et principes qui y sont énoncés, ainsi que des normes de l'Organisation des Nations Unies relatives au traitement des personnes privées de liberté.
3. Le Sous-Comité de la prévention s'inspire également des principes de confidentialité, d'impartialité, de non-sélectivité, d'universalité et d'objectivité.
4. Le Sous-Comité de la prévention et les États Parties coopèrent en vue de l'application du présent Protocole.

Article 3

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

Article 4

1. Chaque État 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 l'ordre d'une autorité publique ou à son instigation, ou avec son consentement exprès ou tacite (ci-après dénommé lieu de détention). Ces visites sont effectuées afin de renforcer, s'il y a lieu, la protection desdites personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

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.

Deuxième partie

Sous-Comité de la prévention

Article 5

1. Le Sous-Comité de la prévention se compose de dix membres. Lorsque le nombre des ratifications ou adhésions au présent Protocole aura atteint cinquante, celui des membres du Sous-Comité de la prévention sera porté à vingt-cinq.
2. Les membres du Sous-Comité de la prévention sont choisis parmi des personnalités de haute moralité ayant une expérience professionnelle reconnue dans le domaine de l'administration de la justice, en particulier en matière de droit pénal et d'administration pénitentiaire ou policière, ou dans les divers domaines ayant un rapport avec le traitement des personnes privées de liberté.
3. Dans la composition du Sous-Comité de la prévention, il est dûment tenu compte de la nécessité d'assurer une répartition géographique équitable ainsi que la représentation des diverses formes de civilisation et systèmes juridiques des États Parties.
4. Dans la composition du Sous-Comité de la prévention, il est également tenu compte de la nécessité d'assurer une représentation respectueuse de l'équilibre entre les sexes, sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination.
5. Le Sous-Comité de la prévention ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même État.
6. Les membres du Sous-Comité de la prévention siègent à titre individuel, agissent en toute indépendance et impartialité et doivent être disponibles pour exercer efficacement leurs fonctions au sein du Sous-Comité de la prévention.

Article 6

1. Chaque État Partie peut désigner, conformément au paragraphe 2 ci-après, deux candidats au plus, possédant les qualifications et satisfaisant aux exi-

gences énoncées à l'article 5, et fournit à ce titre des informations détaillées sur les qualifications des candidats.

2. a) Les candidats désignés doivent avoir la nationalité d'un État Partie au présent Protocole ;
b) L'un des deux candidats au moins doit avoir la nationalité de l'État Partie auteur de la désignation ;
c) Il ne peut être désigné comme candidats plus de deux ressortissants d'un même État Partie ;
d) Tout État Partie doit, avant de désigner un candidat ressortissant d'un autre État Partie, demander et obtenir le consentement dudit État Partie.
3. Cinq mois au moins avant la date de la réunion des États Parties au cours de laquelle aura lieu l'élection, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies envoie une lettre aux États Parties pour les inviter à présenter leurs candidats dans un délai de trois mois. Le Secrétaire général dresse la liste par ordre alphabétique de tous les candidats ainsi désignés, avec indication des États Parties qui les ont désignés.

Article 7

1. Les membres du Sous-Comité de la prévention sont élus selon la procédure suivante:
 - a) Il est tenu compte au premier chef des exigences et critères énoncés à l'article 5 du présent Protocole ;
 - b) La première élection aura lieu au plus tard six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole ;
 - c) Les membres du Sous-Comité de la prévention sont élus par les États Parties au scrutin secret ;
 - d) Les membres du Sous-Comité de la prévention sont élus au cours de réunions biennales des États Parties, convoquées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. À ces réunions, où le quorum est constitué par les deux tiers des États Parties, sont élus membres du Sous-Comité de la prévention les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des représentants des États Parties présents et votants.
2. Si, au cours de l'élection, il s'avère que deux ressortissants d'un État Partie remplissent les conditions requises pour être élus membres du Sous-Comité de la prévention, c'est le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix

qui est élu. Si les deux candidats obtiennent le même nombre de voix, la procédure est la suivante :

- a) Si l'un seulement des candidats a été désigné par l'État Partie dont il est ressortissant, il est élu membre du Sous-Comité de la prévention ;
- b) Si les deux candidats ont été désignés par l'État Partie dont ils sont ressortissants, un vote séparé au scrutin secret a lieu pour déterminer celui qui est élu ;
- c) Si aucun des deux candidats n'a été désigné par l'État Partie dont il est ressortissant, un vote séparé au scrutin secret a lieu pour déterminer celui qui est élu.

Article 8

Si un membre du Sous-Comité de la prévention décède, se démet de ses fonctions ou n'est plus en mesure pour quelque autre raison de s'acquitter de ses attributions au Sous-Comité de la prévention, l'État Partie qui l'a désigné propose, en tenant compte de la nécessité d'assurer un équilibre adéquat entre les divers domaines de compétence, un autre candidat possédant les qualifications et satisfaisant aux exigences énoncées à l'article 5, qui siège jusqu'à la réunion suivante des États Parties, sous réserve de l'approbation de la majorité des États Parties. Cette approbation est considérée comme acquise à moins que la moitié des États Parties ou davantage n'émettent une opinion défavorable dans un délai de six semaines à compter du moment où ils ont été informés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la nomination proposée.

AI

Article 9

Les membres du Sous-Comité de la prévention sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles une fois si leur candidature est présentée de nouveau. Le mandat de la moitié des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans ; immédiatement après la première élection, le nom de ces membres est tiré au sort par le Président de la réunion visée à l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 7.

Article 10

1. Le Sous-Comité de la prévention élit son bureau pour une période de deux ans. Les membres du bureau sont rééligibles.
2. Le Sous-Comité de la prévention établit son règlement intérieur, qui doit contenir notamment les dispositions suivantes :

- a) Le quorum est de la moitié des membres plus un ;
 - b) Les décisions du Sous-Comité de la prévention sont prises à la majorité des membres présents ;
 - c) Le Sous-Comité de la prévention se réunit à huis clos.
3. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoque la première réunion du Sous-Comité de la prévention. Après sa première réunion, le Sous-Comité de la prévention se réunit à toute occasion prévue par son règlement intérieur. Les sessions du Sous-Comité de la prévention et du Comité contre la torture ont lieu simultanément au moins une fois par an.

Troisième partie

Mandat du Sous-Comité de la prévention

Article 11

Le Sous-Comité de la prévention :

- a) Effectue les visites mentionnées à l'article 4 et formule, à l'intention des États Parties, des recommandations concernant la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- 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 ;
- c) Coopère, en vue de prévenir la torture, avec les organes et mécanismes compétents de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations ou organismes internationaux, régionaux et nationaux qui œuvrent en faveur du renforcement de la protection de toute les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

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 :

- a) À recevoir le Sous-Comité de la prévention sur leur territoire et à lui donner accès aux lieux de détention visés à l'article 4 du présent Protocole ;
- b) À communiquer au Sous-Comité de la prévention tous les renseignements pertinents qu'il pourrait demander pour évaluer les besoins et les mesures à prendre pour renforcer la protection des personnes privées de liberté contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- c) À encourager et à faciliter les contacts entre le Sous-Comité de la prévention et les mécanismes nationaux de prévention ;
- d) À examiner les recommandations du Sous-Comité de la prévention et à engager le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 13

- 1 Le Sous-Comité de la prévention établit, d'abord par tirage au sort, un programme de visites régulières dans les États Parties en vue de s'acquitter de son mandat tel qu'il est défini à l'article 11.
2. Après avoir procédé à des consultations, le Sous-Comité de la prévention communique son programme aux États Parties afin qu'ils puissent prendre, sans délai, les dispositions d'ordre pratique nécessaires pour que les visites puissent avoir lieu.
3. Les visites sont conduites par au moins deux membres du Sous-Comité de la prévention. Ceux-ci peuvent être accompagnés, si besoin est, d'experts ayant une expérience et des connaissances professionnelles reconnues dans les domaines visés dans le présent Protocole, qui sont choisis sur une liste d'experts établie sur la base des propositions des États Parties, du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Centre des Nations Unies pour la prévention internationale du crime. Pour établir la liste d'experts, les États Parties intéressés proposent le nom de cinq experts nationaux au plus. L'État Partie intéressé peut s'opposer à l'inscription sur la liste d'un expert déterminé, à la suite de quoi le Sous-Comité de la prévention propose le nom d'un autre expert.
4. Le Sous-Comité de la prévention peut, s'il le juge approprié, proposer une brève visite pour faire suite à une visite régulière.

Article 14

1. Pour permettre au Sous-Comité de la prévention de s'acquitter de son mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à lui accorder :
 - a) L'accès sans restriction à tous les renseignements concernant le nombre de personnes se trouvant privées de liberté dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement ;
 - b) L'accès sans restriction à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention ;
 - c) Sous réserve du paragraphe 2 ci-après, l'accès sans restriction 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 Sous-Comité de la prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents ;
 - e) La liberté de choisir les lieux qu'il visitera et les personnes qu'il rencontrera.
2. Il ne peut être fait objection à la visite d'un lieu de détention déterminé que pour des raisons pressantes et impérieuses liées à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles graves là où la visite doit avoir lieu, qui empêchent provisoirement que la visite ait lieu. Un État Partie ne saurait invoquer l'existence d'un état d'urgence pour faire objection à une visite.

Article 15

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 Sous-Comité de la prévention ou à ses membres, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.

Article 16

1. Le Sous-Comité de la prévention communique ses recommandations et observations à titre confidentiel à l'État Partie et, le cas échéant, au mécanisme national de prévention.
2. Le Sous-Comité de la prévention publie son rapport, accompagné d'éventuelles observations de l'État Partie intéressé, à la demande de ce dernier.

Si l'État Partie rend publique une partie du rapport, le Sous-Comité de la prévention peut le publier, en tout ou en partie. Toutefois, aucune donnée personnelle n'est publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

3. Le Sous-Comité de la prévention présente chaque année au Comité contre la torture un rapport public sur ses activités.
4. Si l'État Partie refuse de coopérer avec le Sous-Comité de la prévention conformément aux dispositions des articles 12 et 14, ou de prendre des mesures pour améliorer la situation à la lumière des recommandations du Sous-Comité de la prévention, le Comité contre la torture peut, à la demande du Sous-Comité de la prévention, décider à la majorité de ses membres, après que l'État Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, de faire une déclaration publique à ce sujet ou de publier le rapport du Sous-Comité de la prévention.

Quatrième partie

Mécanismes nationaux de prévention

Article 17

Chaque État 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.

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.

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.

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.

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 concernée.

Article 22

Les autorités compétentes de l'État 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.

Cinquième partie

Déclaration

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 de la prévention, le Comité contre la torture peut proroger cette période de deux ans encore.

Sixième partie

Dispositions financières

Article 25

1. Les dépenses résultant des travaux du Sous-Comité de la prévention créé en vertu du présent Protocole sont prises en charge par l'Organisation des Nations Unies.
2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Sous-Comité de la prévention le personnel et les installations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Protocole.

Article 26

1. Il est établi, conformément aux procédures pertinentes de l'Assemblée générale, un fonds spécial, qui sera administré conformément au règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, pour aider à financer l'application des recommandations que le Sous-Comité de la prévention adresse à un État Partie à la suite d'une visite, ainsi que les programmes d'éducation des mécanismes nationaux de prévention.
2. Le Fonds spécial peut être financé par des contributions volontaires versées par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et d'autres entités privées ou publiques.

Septième partie

Dispositions finales

Article 27

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout État qui a signé la Convention.
2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout État qui a ratifié la Convention ou y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
3. Le présent Protocole est ouvert à l'adhésion de tout État qui a ratifié la Convention ou qui y a adhéré.
4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les États qui auront signé le présent Protocole ou qui y auront adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 28

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chaque État qui ratifiera le présent Protocole ou y adhérera après le dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, le présent Protocole entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 29

Les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédéraux.

Article 30

Il ne sera admis aucune réserve au présent Protocole.

Article 31

Les dispositions du présent Protocole sont sans effet sur les obligations contractées par les États Parties en vertu d'une convention régionale instituant un système de visite des lieux de détention. Le Sous-Comité de la prévention et les organes établis en vertu de telles conventions régionales sont invités à se consulter et à coopérer afin d'éviter les doubles emplois et de promouvoir efficacement la réalisation des objectifs du présent Protocole.

Article 32

Les dispositions du présent Protocole sont sans effet sur les obligations qui incombent aux États Parties en vertu des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 s'y rapportant, ou sur la possibilité qu'à tout État Partie d'autoriser le Comité international de la Croix-Rouge à se rendre sur des lieux de détention dans des cas non prévus par le droit international humanitaire.

Article 33

1. Tout État Partie peut dénoncer le présent Protocole à tout moment, par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe alors les autres États Parties au Protocole et à

la Convention. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle la notification est reçue par le Secrétaire général.

2. Une telle dénonciation ne libère pas l'État Partie des obligations qui lui incombent en vertu du présent Protocole en ce qui concerne tout acte ou toute situation qui se sera produit avant la date à laquelle la dénonciation prendra effet, ou toute mesure que le Sous-Comité de la prévention aura décidé ou pourra décider d'adopter à l'égard de l'État Partie concerné ; elle ne fera nullement obstacle à la poursuite de l'examen de questions dont le Sous-Comité de la prévention était déjà saisi avant la date à laquelle la dénonciation a pris effet.
3. Après la date à laquelle la dénonciation par un État Partie prend effet, le Sous-Comité de la prévention n'entreprend l'examen d'aucune question nouvelle concernant cet État.

Article 34

1. Tout État Partie au présent Protocole peut proposer un amendement et déposer sa proposition auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général communique la proposition d'amendement aux États Parties au présent Protocole en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à l'organisation d'une conférence d'États Parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans les quatre mois qui suivent la date d'une telle communication, le tiers au moins des États Parties se prononcent en faveur de la tenue de ladite conférence, le Secrétaire général organise la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté à la majorité des deux tiers des États Parties présents et votants à la conférence est soumis par le Secrétaire général à l'acceptation de tous les États Parties.
2. Un amendement adopté selon les dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsque les deux tiers des États Parties au présent Protocole l'ont accepté conformément à la procédure prévue par leurs constitutions respectives.
3. Lorsque les amendements entrent en vigueur, ils ont force obligatoire pour les États Parties qui les ont acceptés, les autres États Parties demeurant liés par les dispositions du présent Protocole et par tout amendement antérieur qu'ils auraient accepté.

Article 35

Les membres du Sous-Comité de la prévention et des mécanismes nationaux de prévention jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Les membres du Sous-Comité de la prévention jouissent des privilèges et immunités prévus à la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946, sous réserve des dispositions de la section 23 de ladite Convention.

Article 36

Lorsqu'ils se rendent dans un État Partie, les membres du Sous-Comité de la prévention doivent, sans préjudice des dispositions et des buts du présent Protocole ni des privilèges et immunités dont ils peuvent jouir :

- a) Respecter les lois et règlements en vigueur dans l'État où ils se rendent ;
- b) S'abstenir de toute action ou activité incompatible avec le caractère impartial et international de leurs fonctions.

Article 37

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fera tenir une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les États.

Principes de Paris

Principes concernant
le statut et le
fonctionnement des
institutions nationales
pour la protection et
la promotion des
droits de l'homme

(extraits)

ANNEXE



Ces recommandations, qui ont été approuvées par la Commission des droits de l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993), sont résumées ci-après.

A. Compétences et attributions

(...)

2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.
3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :
 - a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme.
 - b) Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en oeuvre effective;
 - c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en oeuvre;
 - d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
 - e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant

d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
 - Des courants de pensées philosophiques et religieux;
 - D'universitaires et d'experts qualifiés;
 - Du parlement;
 - Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).
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.
 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.

C. Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;
2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;
3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;
4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;
5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;

6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);
7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.
(...)

Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention

L'un des meilleurs moyens de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est de mettre en place un système de visites inopinées effectuées par des experts indépendants. En juin 2006, l'entrée en vigueur du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (l'OPCAT) a vu la création d'un nouveau cadre international permettant de renforcer et d'étendre les visites dans les lieux de détention. La mise en place ou la désignation d'un mécanisme national de prévention dans chaque État Partie constitue la pierre angulaire de ce nouveau système de visite.

Ce Guide a pour but d'aider les acteurs nationaux à choisir un mécanisme national de prévention pour leur pays. Il met en exergue les articles les plus pertinents de l'OPCAT, donne des conseils d'ordre juridique et technique sur leur signification et leurs implications, illustre chaque question par des exemples réels et propose des recommandations concrètes concernant les points suivants :

- le processus de mise en place du mécanisme national de prévention,
- son but et son mandat,
- son indépendance,
- les critères de sa composition,
- ses garanties et pouvoirs en matière de visites,
- ses recommandations et leur mise en œuvre,
- le rôle de la société civile nationale,
- le mécanisme national de prévention au niveau international,
- le choix d'une structure.

Ce Guide fait partie d'un kit de mise en œuvre pour les mécanismes nationaux de prévention. Celui-ci est mis à disposition par l'Association pour la Prévention de la Torture (APT), une organisation non-gouvernementale œuvrant en faveur de la prévention de la torture partout dans le monde. Les autres éléments de ce kit sont disponibles sur notre site Internet : www.apr.ch/npm.

Association pour la Prévention de la Torture
Rte de Ferney 10, Case postale 2267, CH 1211 Genève 2, Suisse
Tél. : + 41 22 919 2170 Fax : + 41 22 919 2180
apr@apr.ch, www.apr.ch