



Briefing N°1 Faire des recommandations efficaces

Depuis sa création en 1977, l'Association pour la prévention de la torture (APT) défend l'idée que les visites régulières des lieux de détention effectuées par des experts indépendants constituent un moyen efficace de prévenir la torture, les mauvais traitements et toute autre violation des droits humains. Avec la publication de ces nouveaux briefings, l'APT souhaite partager ses analyses et recherches les plus récentes, ainsi que les bonnes pratiques de ses partenaires, avec tous les acteurs intéressés, aux niveaux national ou international.

N'hésitez pas à nous faire part de vos commentaires, remarques ou suggestions sur le contenu de ces briefings à l'adresse suivante : apt@apt.ch.

novembre 2008

Faire des recommandations efficaces

1. Introduction

La rédaction de rapports et de recommandations nécessite des compétences spécifiques. Ce qui à première vue peut paraître une tâche aisée est en réalité bien plus complexe. Aussi, des conseils pratiques sont-ils utiles. Même des rédacteurs et visiteurs expérimentés peuvent gagner à reconsidérer leur propre pratique à la lumière de lignes directrices spécialisées.

Ce document s'adresse à toute personne amenée à rédiger des recommandations à la suite de visites effectuées dans des lieux de détention. Il est notamment destiné à servir de cadre pour l'analyse collective et individuelle ainsi que pour la révision de projets de recommandations.

Alors que le contexte politique, juridique, social, culturel et linguistique de tout pays concerné par les visites aura des incidences sur la façon dont les recommandations seront formulées, le modèle **Double-SMART** présenté ci-après définit des critères qui peuvent être appliqués de façon systématique afin de faire des recommandations aussi efficaces et utiles que possible.

2. Le but des recommandations

Les recommandations constituent une partie essentielle du processus de visite des lieux de détention. Aussi est-il primordial d'accorder suffisamment de temps à leur rédaction, et ce pour plusieurs raisons :

- sans recommandation, un rapport a moins de chance d'induire des changements ;
- dans les rapports sur les visites des lieux de détention, la partie consacrée aux recommandations est souvent celle qui est lue avec le plus d'attention ;
- les recommandations sont le fruit d'une analyse pluridisciplinaire menée par l'organe de visite ;
- elles permettent de définir les actions à mener et de fixer des priorités en vue d'un plus grand respect des droits humains dans les situations de privation de liberté ;
- elles devraient d'une part contribuer de façon constructive à la résolution de problèmes au niveau national et d'autre part fournir un cadre structuré pour l'établissement d'un dialogue avec les autorités ;
- elles devraient constituer la base d'une évaluation et d'un suivi périodiques effectués à la fois par les organes de visite et par les autorités elles-mêmes.

3. Le modèle de recommandations Double-SMART

Il est possible d'évaluer tant la qualité que l'utilité des recommandations faites dans le cadre des visites des lieux de détention à partir des dix critères suivants, critères étroitement liés et se renforçant les uns les autres :



4. Examen de chaque critère

Chaque critère est analysé ci-après, suivi de conseils sous forme de questions/points de repère et de remarques visant à assurer le bon respect dudit critère. Lors de la prise en considération des critères **Double-SMART**, il se peut que les organes de visite des lieux de détention soient amenés à revoir également le contenu de leur rapport. Ceci ne peut que contribuer à la cohérence du processus de visite dans son ensemble. Les recommandations peuvent ne pas répondre à tous les critères. Toutefois, plus les critères seront remplis, plus les recommandations n'auront de poids.

Spécifiques

Chaque recommandation ne devrait traiter que d'une seule question. En outre, elle devrait proposer une ou des actions spécifiques. Lorsque plusieurs actions sont proposées, chacune d'elles devrait être clairement définie et séparée des autres par des points ou des numéros. Non seulement cette mesure aidera les autorités à mieux comprendre et mettre en œuvre les recommandations, mais elle facilitera le suivi effectué par l'organe de visite. Il peut néanmoins être utile d'inclure dans un paragraphe d'introduction aux recommandations une remarque d'ordre général rappelant aux autorités leur devoir de garantir les droits des personnes privées de liberté et d'amener les conditions de détention au niveau des normes internationales.

Points de repère :

- ✓ La recommandation traite-t-elle un seul problème ou une question spécifique ?
- ✓ La recommandation différentie-t-elle bien les actions à mener ?
- ✓ Toutes les actions proposées sont-elles directement liées au sujet de la recommandation ?

Mesurables

A l'avenir, les autorités et les organes de visite devraient être à même d'évaluer sans équivoque si oui ou non, et dans quelle mesure, une recommandation a été mise en œuvre. La recommandation devrait être rédigée de façon à rendre cette évaluation aussi simple que possible. A ce titre, le rapport qui accompagne les recommandations devrait résumer la situation actuelle, en établissant une base de référence ou un instantané de la situation qui servira de point de comparaison chaque fois que possible. Une attention particulière devra être accordée aux avantages et aux inconvénients d'utiliser des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs et des indicateurs de processus ou de résultat.

Points de repère :

- ✓ Le corps du rapport présente-t-il la situation actuelle avec clarté ?
- ✓ Est-ce que le rapport ou la recommandation inclut ou implique un indicateur pour le suivi ?
- ✓ Est-ce qu'un indicateur différent ou modifié faciliterait la vérification future ?
- ✓ Dans quelle mesure la preuve donnée par l'indicateur est-elle irréfutable ?

Axées sur les résultats

La description et l'analyse du problème devraient apparaître dans la partie principale du rapport et non dans les recommandations. Les actions suggérées dans la recommandation devraient être énoncées dans le but d'atteindre un résultat concret ou de parvenir à une situation particulière. Ce but peut être formulé de façon implicite ou concrètement défini dans la recommandation.

Points de repère :

- ✓ La recommandation contient-elle des informations ou une analyse qui devraient se trouver dans la partie principale du rapport ?
- ✓ La recommandation identifie-t-elle la situation à atteindre ou les actions concrètes à mener pour y parvenir ou alors se contente-t-elle de décrire la situation et d'appeler simplement au changement ?

Réalisables

Toute recommandation devrait chercher à être réalisable en termes opérationnels. Néanmoins, ce critère ne prend pas en compte la question de la disponibilité des ressources financières. Les recommandations étant basées sur des normes internationales, elles devraient mettre l'accent sur ce qui doit être fait dans la limite du raisonnable. Il relève de la responsabilité de l'Etat de trouver et d'allouer les ressources afin d'agir en ce sens. En outre, des actions complémentaires ou alternatives, qui

permettraient d'atteindre plus facilement le résultat souhaité ou d'en renforcer les effets, devraient être envisagées.

Points de repère :

- ✓ La mise en œuvre de cette recommandation est-elle possible en termes pratiques ?
- ✓ D'autres actions ou des actions complémentaires pourraient-elles être recommandées ?
- ✓ Quelles sont les options qui rencontreront le moins de résistance pour redresser la situation ?

Temporellement définies

Le fait de fixer un calendrier réaliste pour la mise en œuvre des recommandations aide les autorités à définir des priorités, les pousse à l'action et renforce l'obligation de rendre des comptes. Le calendrier peut être établi en termes de mois ou d'années, mais il peut également viser une mise en œuvre « immédiate ». Une autre option est de proposer un cadre temporel en termes de court, moyen et long terme. Il est alors impératif de clarifier ce que chaque référence implique en termes numériques.

Points de repère :

- ✓ La recommandation spécifie-t-elle quand la mise en œuvre doit être lancée ou achevée ?
- ✓ Le cadre temporel est-il suffisamment serré pour pousser au changement mais suffisamment long pour tenir compte du temps véritablement nécessaire à la mise en œuvre des recommandations ?

Suggérer des solutions

Les recommandations qui appellent simplement au « changement » ou visent juste une « amélioration » de la situation requièrent une analyse subséquente de la part des autorités afin de trouver une solution, avant même de parler de mise en œuvre. Cela réduit considérablement les possibilités d'aboutir à des résultats concrets. Une équipe de visite multidisciplinaire peut utiliser un ensemble de compétences professionnelles, analytiques et autres pour traiter la situation spécifique. Cette équipe devrait essayer, aussi souvent que possible, non seulement d'identifier les problèmes mais également de proposer des solutions crédibles. Les actions recommandées devraient non seulement être concrètes et concises, mais également inclure les détails techniques nécessaires pour éviter une mauvaise mise en application.

Points de repère :

- ✓ L'analyse a-t-elle défini des actions concrètes qui devraient permettre de surmonter le problème identifié ?
- ✓ Sont-elles comprises dans la recommandation ?
- ✓ Est-il nécessaire d'inclure des éléments techniques ou de changer la formulation afin d'éviter une mise en application erronée de la recommandation ?

Meilleure hiérarchisation des recommandations & prise en compte des risques

Il est possible que les organes de visite mettent en lumière plusieurs problèmes nécessitant une action. Dans la mesure où les visites préventives forment un processus continu, il peut être utile de mettre de côté les recommandations moins pressantes afin de permettre aux autorités chargées de leur mise en œuvre de se concentrer sur les recommandations les plus urgentes. Par ailleurs, certaines recommandations peuvent gagner à être présentées dans des rapports ultérieurs, une fois que d'autres ont été préalablement mises en œuvre. Enfin, les visiteurs doivent également évaluer les risques liés à la mise en œuvre des recommandations elles-mêmes, afin d'éviter tout effet négatif sur les droits des personnes privées de liberté. Des conséquences négatives non prévues discréditeront non seulement l'action des visites préventives mais aussi les autorités chargées de la mise en application des recommandations.

Points de repère :

- ✓ Parmi les recommandations qui apparaissent dans le rapport, certaines sont-elles à ce point important qu'elles devraient figurer plus haut dans la liste ?
- ✓ Serait-il préférable d'omettre certaines recommandations pour que les autorités puissent se concentrer sur les plus urgentes ?
- ✓ La mise en œuvre de certaines recommandations dépend-elle de la mise en application préalable d'autres recommandations ?
- ✓ La mise en œuvre de quelque action spécifique pourrait-elle avoir un effet négatif sur l'exercice des droits humains ?

Argumentées

Les recommandations devraient se fonder sur des analyses et des faits objectifs et de haute qualité réunis au cours des visites et systématisés dans le corps du rapport. Les normes juridiques nationales et internationales applicables ainsi que les bonnes pratiques et l'expertise de professionnels (par exemple du domaine médical, psychologique, de la gestion de la détention, de l'assistance sociale) qui viennent compléter le contenu des recommandations devraient être clairement exposées et appliquées. Cette argumentation apporte de la crédibilité et aide les organes de visite à défendre leur position. Il convient de rappeler que les normes internationales sont des normes *minimales*. L'organe de visite peut donc aller au-delà dans les recommandations, s'il considère cela justifié pour des raisons professionnelles, de droits humains, de bonnes pratiques ou autres.

Points de repère :

- ✓ Le problème à traiter par la recommandation est-il clairement identifié dans la partie principale du rapport ?
- ✓ Cette analyse est-elle fondée sur des faits de qualité, objectifs et vérifiés ?
- ✓ L'analyse met-elle en lumière les justifications juridiques, professionnelles ou issues des bonnes pratiques ?
- ✓ L'analyse conduit-elle logiquement et de façon persuasive à la recommandation en question ?

Répondre aux causes profondes

Les visites devraient chercher à identifier le fond des problèmes ou les systèmes et processus qui doivent être mis en place ou modifiés pour atténuer les facteurs de risque. En conséquence, les recommandations devraient viser ces aspects-là et non les symptômes. Pour ce faire, il est nécessaire de vérifier consciencieusement les faits et de procéder à une analyse critique. Quand il est impossible d'identifier le fond des problèmes ou les facteurs d'atténuation du risque, il convient d'envisager des actions supplémentaires facilitant une amélioration de la situation et une analyse plus approfondie, sous la forme d'une série de rapports étalés dans le temps.

Points de repère :

- ✓ La partie principale du rapport met-elle en évidence les symptômes du problème (c.à.d. les faits) ?
- ✓ L'analyse identifie-t-elle les causes ?
- ✓ Les actions proposées dans la recommandation s'attaquent-elles directement aux causes plutôt qu'aux symptômes ?
- ✓ Si le fond du problème demeure non identifié, une autre approche pourrait-elle être appliquée ?

Tournées vers une cible

« Le gouvernement » et « l'État » ne devraient pas être considérés comme des entités monolithiques. Les acteurs et les institutions à même de mettre en œuvre juridiquement et pratiquement la recommandation doivent être correctement identifiés. Le gouvernement pourra ainsi mieux attribuer les responsabilités et insister sur l'obligation de rendre des comptes. En outre, le suivi effectué par les visiteurs et la société dans son ensemble en sera facilité. Cependant, les visiteurs devraient avoir à l'esprit le protocole institutionnel et veiller à ce que la hiérarchie soit correctement respectée, que ce soit dans les recommandations elles-mêmes ou au moment de présenter le rapport. Certains rapports regroupent les recommandations par secteur cible (par exemple, le système judiciaire, le système pénitentiaire, le ministère de l'Intérieur).

Points de repère :

- ✓ Quel(s) acteur(s) en particulier dans la hiérarchie organisationnelle devrai(en)t être plus à même de mettre la recommandation en pratique ?
- ✓ Existe-t-il une autorité de plus haut niveau jouant un rôle clé qui puisse faciliter la mise en application des recommandations ou dont l'aval est nécessaire pour entreprendre une action ?
- ✓ D'un point de vue stratégique, lequel des acteurs chargés de la mise en œuvre des recommandations et leurs autorités doivent être explicitement mis en relation avec la recommandation ?
- ✓ Regrouper les recommandations par secteur cible permettrait-il d'augmenter ou de réduire leur impact ?

5. Mettre le modèle Double-SMART en pratique

Appliquez les quatre questions suivantes aux deux versions des recommandations dans les exemples ci-après :

1. Quels critères Double-SMART ne sont pas remplis par la première version ?
2. Quels critères ont été pris en compte au moment de rédiger la deuxième version ?
3. Quels critères n'ont pas été pris en compte et pourquoi ?
4. De quelle manière la recommandation pourrait-elle être améliorée ?

Exemple 1

- Dans un délai d'un mois, le Secrétaire à l'action sociale devrait remédier à la vulnérabilité des mineurs aux violations de leur intégrité physique au cours de leurs transferts et les temps de transport longs et tardifs entre les tribunaux et les centres de réhabilitation.
- Le Ministre de la Justice, le Secrétaire à l'action sociale, le directeur du système pénitentiaire ainsi que le chef de la police devraient d'ici l'année prochaine mettre sur pied une politique stratégique et opérationnelle concernant le transfert des mineurs afin de veiller à ce que :
 - ils ne soient pas mis dans les véhicules avec des adultes ;
 - au moins une femme fonctionnaire soit toujours présente au moment du transfert de mineurs de sexe féminin ;
 - les dispositions appropriées soient prises pour assurer leurs besoins essentiels et leur fournir de la nourriture et de l'eau au cours des trajets supérieurs à quatre heures ;
 - tous les mineurs aient la possibilité de voir un infirmier ou un médecin à leur arrivée ;
 - tous les registres de transfert soient remplis intégralement.

Exemple 2

- Les autorités devraient veiller à réduire le nombre élevé d'incidents concernant l'usage excessif de la force dans les lieux de détention.
- Chaque directeur de prison devrait s'assurer que d'ici la fin de l'année en cours tous les incidents impliquant l'usage de la force de la part du personnel soient consignés dans un seul registre spécifique, lequel devrait inclure : le nom du membre du personnel prenant note de l'incident, l'heure et la date auxquelles a eu lieu l'incident, le(s) nom(s) et la/les fonction(s) des membres du personnel impliqués ainsi que ceux présents lors de l'incident, le(s) nom(s) des personnes privées de liberté qui sont impliquées, une description détaillée de l'incident comprenant les raisons de l'usage de la force, tout équipement utilisé au cours de l'incident et la signature du superviseur.

Exemple 3

- Réduire l'administration arbitraire de psychotropes à des patients comme moyens de coercition.
- Les autorités hospitalières devraient veiller à ce que d'ici un an les psychotropes soient administrés selon des normes médicales, éthiques et juridiques, notamment en :
 - élaborant des directives claires sur leur usage ;
 - s'assurant que seuls des membres qualifiés du corps médical et spécialement formés à cet effet puissent les administrer ;
 - mettant en œuvre un système de vérification régulier et multidisciplinaire.

6. Conclusion

Les recommandations devraient avoir pour but de proposer des solutions concrètes visant à répondre aux problèmes de droits humains dans les lieux de détention. Dans la mesure du possible, elles ne devraient pas pouvoir être contestées par les instances chargées de les appliquer. A cette fin, le modèle **Double-SMART** fournit un cadre de référence utile pour l'évaluation critique des projets de recommandations.

Une fois les recommandations finalisées, il peut être utile à l'organe de visite d'examiner s'il est nécessaire ou non de revoir la stratégie prévue en matière de diffusion du rapport et de son suivi. La façon dont le rapport et ses recommandations déploient leurs effets constitue une étape-test importante dans le processus de monitoring des lieux de détention.



Association pour la prévention de la torture - APT
Route de Ferney 10 Boîte Postale 2267
CH - 1211 Genève 2
Tél. : (+41 22) 919 2170 Fax : (+41 22) 919 2180
courriel : apt@apt.ch internet : www.apt.ch