



association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

Les institutions nationales des droits de l'homme en tant que mécanismes nationaux de prévention : Opportunités et défis

Janvier 2014¹

Introduction

Le Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT) établit un système de prévention de la torture reposant sur les visites dans des lieux de détention effectuées par un organe international, le Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT) et par des organes nationaux, les mécanismes nationaux de prévention (MNP). Les États peuvent choisir de désigner en tant que MNP une ou plusieurs institutions existantes ou créer de nouveaux organes. Depuis l'entrée en vigueur de l'OPCAT en 2006, un nombre croissant d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ont été désignées par les États en tant que mécanismes nationaux de prévention en vertu de l'OPCAT.

Cette année marque le 20^e anniversaire des « Principes relatifs au statut des institutions nationales » (Principes de Paris). Il s'agit d'un ensemble de normes qui encadrent et guident le travail des institutions nationales des droits de l'homme. Cet anniversaire nous offre l'occasion de réfléchir au rôle des INDH, en particulier en matière de prévention de la torture et autres mauvais traitements. Dans cette optique, et à la lumière des sept ans d'expérience d'opérationnalisation de MNP depuis l'entrée en vigueur de l'OPCAT, le présent document examine les opportunités et les défis soulevés en pratique lorsque des INDH sont dotées du mandat de MNP.

Après avoir présenté certains des concepts-clés, le présent document examine les avantages et les défis qui se posent généralement lorsqu'une INDH est désignée en tant que MNP. Il examine ensuite plus en détail les caractéristiques de différents types d'INDH opérant en tant que MNP (Médiateurs/Ombudsmen, commissions des droits de l'homme, organes consultatifs ainsi que le modèle « Médiateur plus » et un modèle particulier d'INDH) et leurs implications pour la mise en œuvre du mandat de MNP.

¹ Paru en décembre 2013 sous le titre original « *National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges* ».

Ce document est destiné aux INDH elles-mêmes ainsi qu'aux acteurs cherchant à améliorer l'efficacité de ces organes en tant que MNP, y compris la société civile, les organisations internationales et les gouvernements. Nous espérons que ce texte contribuera aux initiatives mises en œuvre pour renforcer la capacité et l'efficacité des INDH à s'acquitter de leur mandat de MNP.

1. Concepts

1.1 Les mécanismes nationaux de prévention (MNP)

Les mécanismes nationaux de prévention sont des organes désignés par les États en vertu du Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT)² afin de prévenir la torture et autres formes de mauvais traitements au niveau national. Ils remplissent ce mandat en effectuant des visites régulières des lieux de privation de liberté, en soumettant des rapports et en formulant des recommandations, y compris sur la législation en vigueur ou sur les projets de loi. Par le biais des MNP, ce traité international s'appuie, pour la première fois, sur des organes nationaux pour assurer la mise en œuvre de ses dispositions. L'OPCAT est entré en vigueur en 2006 et, à ce jour, il compte 71 États parties, dont 51 ont désigné leur mécanisme national de prévention.

L'OPCAT ne précise pas la forme ou la structure du MNP et les États peuvent librement désigner en tant que MNP un ou plusieurs organes déjà existants ou créés à cet effet. Il fixe néanmoins des conditions minima que tout MNP doit remplir :³

- Être indépendant (indépendance fonctionnelle, personnelle et institutionnelle) ;⁴
- Être doté de ressources suffisantes (financières, humaines, logistiques) ;⁵
- Bénéficier de l'expertise et de la diversité de composition nécessaires pour s'acquitter de son mandat ;⁶
- Être doté de pouvoirs et de garanties, en particulier avoir accès à tous les lieux de privation de liberté⁷ ainsi qu'aux informations et individus pertinents ;
- Bénéficier de privilèges et d'immunités (à savoir protection contre des sanctions et confidentialité de l'information)⁸.

² Pour des informations plus détaillées sur l'OPCAT, voir Association pour la prévention de la torture (APT) et Institut interaméricain des droits de l'homme (IHR), *Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture: Manuel de mise en œuvre* (édition révisée 2010).

³ Pour une présentation détaillée de ces dispositions, voir Association pour la prévention de la torture (APT), *Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention. Guide* (2006). Voir également le document de l'APT, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the OPCAT* (disponible en anglais et en arabe) (2008). Ce texte examine chacune des conditions clés que les MNP doivent réunir aux termes de l'OPCAT et il analyse les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'une INDH est désignée en tant que MNP.

⁴ OPCAT, article 18 (1).

⁵ OPCAT, article 18 (3).

⁶ OPCAT, article 18 (2).

⁷ OPCAT, article 20 (a) à (f).

L'OPCAT a également créé un nouvel organe international des Nations unies, le Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT), qui visite les lieux de détention et fournit des conseils sur la mise en œuvre de l'OPCAT. Conformément à son mandat, le SPT émet des recommandations sur la mise en place et le fonctionnement de MNP efficaces.⁹ Il effectue des visites consultatives dans les pays afin d'offrir des conseils sur l'opérationnalisation des MNP et a élaboré des documents d'orientation tels que les « Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention »¹⁰ et l'« Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention ».¹¹ L'OPCAT prévoit également que le SPT et les MNP établissent des contacts directs.¹²

1.2 Institutions nationales des droits de l'homme (INDH)

Les institutions nationales des droits de l'homme sont des organes étatiques dotés d'un mandat constitutionnel et/ou législatif visant à assurer la protection et la promotion des droits humains.¹³ Les INDH sont financées par l'État mais sont indépendantes de celui-ci : elles assurent un « lien » entre les sociétés civiles et les gouvernements pour la mise en œuvre des droits humains. Les appellations des INDH varient selon les pays : elles peuvent être appelées Commission, Comité ou Conseil national(e) des droits de l'homme, Médiateur, Défenseur public, *Provedor* ou *Defensor*. Les institutions nationales des droits de l'homme ne sont pas créées en vertu d'un traité international et leur existence est bien antérieure à celle des MNP.

Les Principes de Paris sont un ensemble de principes internationaux, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies, qui encadrent et guident le travail des INDH ;¹⁴ ces principes requièrent que ces organes soient indépendants et dotés d'un vaste mandat en matière de droits humains, qu'ils bénéficient d'un financement adéquat et soient désignés sur la base d'un processus de sélection et de nomination inclusif et transparent.¹⁵ Ces principes établissent une norme pour évaluer la légitimité et la crédibilité des INDH et constituent la base d'un processus d'examen par les pairs effectué par le Sous-Comité d'accréditation (SCA) du Comité international de coordination (CIC) des INDH.¹⁶

⁸ OPCAT, article 21.

⁹ OPCAT, article 11 (b).

¹⁰ Sous-Comité des Nations unies pour la prévention de la torture, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention*, 2010, (CAT/OP/12/5).

¹¹ Sous-Comité des Nations unies pour la prévention de la torture, *Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention*, 2012, (CAT/OP/1).

¹² OPCAT, article 20 (f).

¹³ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), *Série sur la formation professionnelle, N°4, Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions* (Rev. 1, 2010), p.15.

¹⁴ Les Principes de Paris ont été définis lors du premier atelier international des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme qui s'est tenu à Paris du 7 au 9 octobre 1991. Ils ont été adoptés, en 1992, par la Commission des droits de l'homme (Résolution 1992/54) et, en 1993, par l'Assemblée générale des Nations unies (Résolution 48/134).

¹⁵ HCDH, *Paris Principles: 20 years guiding the work of National Human Rights Institutions* (30 mai 2013), consulté le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx>.

¹⁶ Le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC) a été mis en place par les INDH lors d'une conférence internationale à Tunis en 1993. Il coordonne à l'échelle internationale les activités des INDH qui respectent les Principes de Paris, notamment en procédant à l'accréditation de ses membres (cette accréditation constitue une reconnaissance officielle confirmant que les INDH

Le Sous-Comité d'accréditation du CIC a élaboré des « Observations générales » relatives aux questions d'interprétation des Principes de Paris.¹⁷ Ce document fournit des indications utiles sur de nombreuses questions à prendre en considération au moment de la désignation d'un MNP (qu'il s'agisse de MNP qui impliquent des INDH ou de ceux dont ce n'est pas le cas).¹⁸

À l'heure actuelle, plus de 100 INDH opèrent dans le monde entier, dont 69 sont accréditées par le CIC et sont pleinement conformes aux Principes de Paris.¹⁹ Leur rôle en matière de promotion et de protection des droits humains a été reconnu par la communauté internationale.²⁰ Les INDH ont également été encouragées à contribuer à la prévention de la torture et autres mauvais traitements²¹ et elles peuvent jouer ce rôle de différentes manières.²² Le présent document s'attache aux questions qui se posent lorsque ces organes sont dotés d'un mandat de prévention de la torture en tant que MNP en vertu de l'OPCAT.

1.3 Institutions nationales des droits de l'homme en tant que mécanismes nationaux de prévention

Au cours des sept années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'OPCAT, les INDH ont été amenées à jouer un rôle important pour la mise en œuvre de ce traité. À ce jour, la majorité des États parties à l'OPCAT qui ont désigné un MNP ont choisi de confier ce mandat à une INDH : parmi les 51 MNP qui ont été désignés, 34 impliquent une INDH, soit en tant que seule institution de MNP, soit conjointement avec d'autres organes. La plupart se trouvent en Europe (24 sur les 32 MNP de la région), six dans les Amériques (sur 11) ainsi que deux en Asie et deux en Afrique (respectivement sur 3 et 4 des MNP désignés).

respectent ou continuent de se conformer pleinement aux Principes de Paris). Le processus d'accréditation est effectué sur la base des règles de procédure du Sous-Comité d'accréditation (SCA) du Comité international de coordination (CIC). Le SCA peut accorder aux INDH l'un des trois statuts suivants : le « statut A » désigne un membre votant du CIC qui respecte pleinement les Principes de Paris : le « statut B » accorde un statut d'observateur à un membre qui ne se conforme pas pleinement aux Principes de Paris ou qui n'a pas encore soumis une documentation suffisante pour prendre une décision : et le « statut C » désigne un non-membre qui ne se conforme pas aux Principes de Paris. Voir HCDH, Série sur la formation professionnelle, N°4, *Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions* (Rev. 1, 2010), pp. 50-51.

¹⁷ Sous-Comité d'accréditation (SCA) du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC), Observations générales, adoptées à Genève en mai 2013, consulté le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante :

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MAY%202013%20FINAL%20REPORT-French.pdf>.

¹⁸ En Tunisie, les parties prenantes ont pris en compte plusieurs de ces observations lors de la rédaction de la loi portant création d'une nouvelle Instance nationale pour la prévention de la torture.

¹⁹ Site du CIC, consulté le 19 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante :

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx>

²⁰ Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU : *Le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme*, 20 décembre 2012 (A/RES/65/207); Résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU : *Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, vingtième session, (A/HRC/RES/20/14).

²¹ Voir, par exemple, le document publié par le Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme (APF), l'APT et le HCDH, *Prévenir la torture : Guide pratique à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme* (2010) et la Déclaration de Nairobi adoptée lors de la neuvième Conférence internationale des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Nairobi, Kenya, 21-24 octobre 2008, §§ 39-43.

²² APF, APT et HCDH, *Prévenir la torture : Guide pratique à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme* (2010).

Parmi ces MNP on trouve différents types d'INDH : Médiateurs, commissions nationales des droits de l'homme et organes consultatifs. En outre, certaines INDH s'acquittent des fonctions de MNP conjointement avec la société civile (modèle « Médiateur plus ») ou avec d'autres institutions. Dans la plupart des cas, une INDH existante a été désignée en tant que MNP, mais dans deux pays (le Chili et l'Uruguay), le mandat de MNP a été conféré à une INDH nouvellement créée.²³

Depuis 2011, le processus d'accréditation des INDH examine si les INDH désignées en tant que MNP s'acquittent de ce mandat conformément aux Principes de Paris. Le Sous-Comité d'accréditation du CIC a précisé²⁴ qu'il examine en particulier le mandat de MNP confié à une INDH (base juridique et champ d'application) ainsi que les compétences et l'expertise du personnel ; il détermine également si cet organe est doté des ressources additionnelles adéquates et s'il remplit effectivement toutes les fonctions prévues aux termes de l'OPCAT. Le SCA prend aussi en compte les Directives élaborées par l'organe de traité concerné (à savoir le SPT).

L'OPCAT mentionne explicitement les Principes de Paris en appelant les États parties à les prendre dûment en considération lors de la désignation de leurs mécanismes nationaux de prévention.²⁵ Cependant, cette disposition a été interprétée comme constituant une source d'inspiration plutôt qu'un critère d'évaluation. Le processus d'accréditation du CIC peut contribuer à renforcer les INDH en tant que MNP, mais son rôle est également limité, étant donné le caractère général des Principes de Paris et le fait qu'ils sont destinés aux organes dotés d'un mandat global de surveillance des droits humains. En tant que tels, certains de ces principes sont inapplicables au cadre prévu par l'OPCAT, tandis que d'autres sont supplantés par des dispositions plus détaillées de l'OPCAT.

Le SPT a ainsi estimé que « *l'accréditation des institutions nationales de droits de l'homme conformément aux Principes de Paris est un mécanisme complémentaire, mais ne doit pas être utilisé comme procédure d'accréditation des mécanismes nationaux en général, dans la mesure où il appartient au Sous-Comité de procéder à de telles évaluations au cas par cas* ». ²⁶

2. Avantages de désigner des INDH en tant que MNP

La désignation d'une institution nationale des droits de l'homme en tant que MNP en vertu de l'OPCAT peut présenter un certain nombre d'avantages. Le fait que ces organes sont (dans la plupart des cas) des institutions déjà existantes dotées d'un mandat des droits humains implique qu'ils disposent souvent des attributs, des compétences, des méthodes de travail et des infrastructures qui sont utiles pour la mise en œuvre du mandat de MNP.

²³ Au Liban, un projet de loi portant création d'une institution nationale des droits de l'homme (comprenant un comité permanent de prévention de la torture doté du mandat de MNP) est actuellement examiné par le Parlement.

²⁴ Sous-Comité d'accréditation (SCA) du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC), Observations générales, adoptées à Genève en mai 2013, section 2.9.

²⁵ OPCAT, article 18(4).

²⁶ SPT, Troisième Rapport annuel du SPT (mars 2010) (CAT/C/44/2).

En outre, les INDH jouissent souvent d'une indépendance par rapport au gouvernement, tel que requis par les Principes de Paris. L'indépendance constitue également une condition essentielle pour tout MNP et, bien que la nature de cette exigence d'indépendance diffère dans ces deux cadres, il y a cependant clairement des similitudes.²⁷ En outre, un certain nombre d'INDH ont acquis une réputation et une crédibilité solides qui peuvent aider le MNP à nouer un dialogue constructif avec les autorités sur les mesures à prendre afin de protéger les personnes privées de liberté. Le fait de bénéficier d'une image publique positive peut également permettre aux MNP de faire connaître leur mandat et leur action auprès du grand public et de développer des rapports de coopération avec les acteurs de la société civile à l'échelle nationale.²⁸

Les INDH disposent souvent d'une expertise pertinente pour la mise en œuvre du mandat de MNP et un grand nombre d'entre elles ont déjà une expérience en matière de visites de lieux de détention. Bien qu'en général, ces visites soient effectuées suite à des plaintes ou dans le cadre d'enquêtes plutôt qu'à des fins de monitoring proactif, tel que cela est prévu par l'OPCAT, les connaissances acquises sur les différents lieux de détention et les problèmes principaux donnant lieu à des plaintes, sont utiles pour réaliser un travail de prévention de la torture.

De nombreuses INDH disposent d'une expertise en matière d'évaluation des normes des droits humains et d'interaction avec le système international des droits humains, conformément aux Principes de Paris. Ceci est utile pour les MNP qui doivent également, aux termes de l'OPCAT, tenir compte des normes onusiennes relatives aux droits humains et instaurer un contact direct avec le SPT, l'organe des Nations unies créé en vertu de l'OPCAT.²⁹ En outre, du fait du mandat large dont elles sont dotées en matière de droits humains, les INDH possèdent une expertise interne qu'elles peuvent mobiliser utilement pour remplir leurs fonctions de MNP : elles disposent, par exemple, d'experts juridiques ayant la capacité d'analyser et de commenter les projets de loi ou d'équipes chargées de la communication qui pourraient mener des actions de sensibilisation en matière de prévention de la torture.

Un certain nombre de MNP, désignés au sein d'une INDH, ont été en mesure de jouer ce rôle plus large de prévention. Par exemple, en 2012, le Médiateur de la République de Macédoine a présenté un avis, en tant que MNP, au ministère de la Justice préconisant le renforcement des mécanismes de monitoring et de protection des enfants en détention dans le cadre d'un projet de loi sur la justice pour mineurs.³⁰ Le Médiateur a également soumis des avis au ministère de l'Intérieur recommandant des adjonctions et des modifications aux règlements et aux modes opératoires de la police, sur la base des conclusions des visites préventives effectuées dans des lieux de

²⁷ Comme le reflète la référence, dans l'OPCAT, aux Principes de Paris.

²⁸ SPT, *Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention* (2012), §§ 30, 32 & 33.

²⁹ OPCAT, articles 19 (b) et 20 (f).

³⁰ Médiateur de la République de Macédoine, Information upon a submitted opinion regarding proposal for the law on justice for children submitted to the Ministry of Justice (4 septembre 2012), consulté le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokumenti/2012/Mislenje%20do%20Min.za%20pravda%20Ang%2004.09.2012.pdf>.

détention.³¹ En République tchèque, le Défenseur public des droits est en train d'élaborer des normes relatives au traitement des détenus et a commencé, en 2011, avec les normes relatives à la prise en charge des enfants.

Certaines INDH ont pu utiliser leur propre expertise interne pour contribuer à la formulation, en tant que MNP, d'observations générales sur la politique et le système juridique. Par exemple, aux Maldives, le département juridique de la Commission des droits de l'homme assiste l'unité MNP en formulant des commentaires sur la législation nationale relative à la prévention de la torture.³² Certains MNP qui ne disposaient pas de cette expertise interne se sont appuyés sur des experts extérieurs.³³

Le fait d'être inclus au sein d'une INDH peut assurer au MNP une certaine protection contre les ingérences dans des contextes politiques instables. Le statut dont bénéficient les INDH au sein de la communauté internationale (comme le démontrent, par exemple, les droits spéciaux accordés aux INDH dotées d'un « statut A » de participer au système des droits de l'homme des Nations unies)³⁴ ainsi que la solidarité entre INDH peuvent fournir à cette institution un degré de protection dont un organe spécialement dédié au mandat de MNP pourrait ne pas bénéficier.

Le fait de désigner une INDH en tant que MNP peut permettre aux gouvernements d'éviter de créer plusieurs organes dont les fonctions se recoupent et font double emploi. Toutefois, il ne faut pas opter pour la désignation d'une INDH en tant que MNP par opportunisme ou parce que cela apparaît comme une option bon marché. En effet, il est quasiment toujours nécessaire d'octroyer des ressources supplémentaires à l'INDH afin qu'elle s'acquitte de ses nouvelles fonctions en tant que MNP, comme cela est souligné dans la section suivante. La considération principale doit toujours être de créer un MNP effectif, compte tenu des circonstances nationales.

3. INDH opérant en tant que MNP : Principaux défis

Cette section traite de certains défis-clés qui se posent généralement pour les INDH dotées du mandat de MNP et elle décrit, le cas échéant, les façons dont ces difficultés ont été surmontées. À cet égard, il est intéressant de noter que le Sous-Comité pour la prévention de la torture estime que la mise en place d'un MNP efficace est un processus de long terme.³⁵

³¹ Consulté le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokument/2012/Informacija%20za%20dostavenu%20mislenje%20Ang%2031.08.2012.pdf> et <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokument/2012/Mislenje%20do%20MVR%2023.03.2012-ang.pdf>.

³² Base de données OPCAT de l'APT, (en anglais), consultée le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-internal-organisation-11/.

³³ C'est le cas du Danemark, où le MNP est composé du Bureau du Médiateur, qui travaille conjointement avec l'ONG *Dignity* et l'Institut danois pour les droits de l'homme (DIHR), qui bénéficie d'une vaste expérience en matière de formulation d'observations et de recommandations sur la législation. Aux termes des règles précisant les modalités de coopération entre ces institutions, le DIHR doit informer les autres membres du MNP sur les questions juridiques liées au mandat de MNP et proposer des déclarations publiques que le MNP pourra émettre en la matière. En cas de désaccord, *Dignity* et le DIHR peuvent publier leurs propres déclarations.

³⁴ Voir le Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme, *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions* (2012), chapitres 5, 6 & 7.

³⁵ SPT, Directives préliminaires pour la mise en place des mécanismes nationaux de prévention, dans le premier Rapport annuel du SPT (2008) (CAT/C/40/2).

3.1 Base juridique et portée du mandat

L'un des premiers défis auquel peut être confrontée une INDH opérant en tant que MNP est celui de la base juridique, à savoir si le mandat de MNP est ancré ou non dans une loi. Si l'OPCAT ne précise pas que les MNP doivent disposer d'une base juridique, le SPT recommande que le mandat et les pouvoirs du MNP soient clairement énoncés dans un texte constitutionnel ou législatif.³⁶ L'expérience montre que cet élément est particulièrement important lorsque des institutions nationales des droits de l'homme sont désignées en tant que MNP, car ces organes bénéficient déjà généralement d'un mandat juridique ou constitutionnel. Cela est requis par les Principes de Paris afin de protéger l'indépendance et l'autonomie de ces organes.³⁷ Le processus législatif et les débats parlementaires qui précèdent l'adoption d'une loi peuvent également contribuer à sensibiliser les législateurs et le gouvernement au rôle du MNP et faire en sorte que son statut soit renforcé et, si possible, qu'il soit doté de ressources financières plus importantes.

Pour un certain nombre d'INDH, le mandat de MNP est inscrit dans une loi.³⁸ Dans certains pays, la législation précise le mandat et les pouvoirs spécifiques du MNP, tel que recommandé par le SPT. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, une modification de la législation relative au Médiateur accorde à celui-ci des pouvoirs spécifiques afin que cette institution soit conforme aux exigences de l'OPCAT. Le Médiateur est ainsi notamment habilité à effectuer des visites inopinées dans tous les lieux de détention et à avoir accès à toutes les informations dans ces lieux. La loi prévoit également que les fonctionnaires sont tenus d'informer le Médiateur des modalités de mise en œuvre de ses recommandations dans les 30 jours suivant la réception de ses rapports.

Dans d'autres pays, les dispositions juridiques se limitent à la désignation de l'institution en tant que MNP. Par exemple, en Espagne, la loi relative au Médiateur³⁹ a été modifiée afin d'octroyer à celui-ci le mandat de MNP aux termes de l'OPCAT (ces fonctions ont été déléguées à l'Adjoint du Médiateur). Cette loi crée également un Conseil consultatif qui assiste le MNP sur les questions d'ordre technique et juridique. Cependant, la législation n'inclut aucun des pouvoirs ou immunités prévus par l'OPCAT.

Dans certains cas, le mandat de MNP octroyé à une INDH n'est pas fondé sur une loi. Dans ces pays, l'INDH a été désignée en tant que MNP par décret présidentiel ou exécutif (c'était le cas jusque récemment au Costa Rica), ou tout simplement par le biais d'une notification au SPT (Équateur, Chili) ou encore par une déclaration solennelle à l'occasion de la ratification de l'OPCAT (Slovénie). Cela peut soulever des difficultés que ce soit pour garantir la pérennité et l'indépendance du MNP ou pour assurer que les autorités comprennent et reconnaissent le mandat et les pouvoirs du

³⁶ SPT, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention* (2010), §7.

³⁷ SCA du CIC, *Observations générales* (2013), 1.2(i).

³⁸ Par exemple Arménie, Albanie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Géorgie, Luxembourg, Macédoine, Monténégro, Pologne, République tchèque et Serbie.

³⁹ Réforme de la loi organique 3/1081 du 15 octobre 2009.

MNP. En outre, il est important de doter le mandat de MNP du même statut que celui dont bénéficient les autres fonctions confiées à l'INDH afin d'éviter qu'il ne soit dilué et ne perde son caractère prioritaire au sein de l'institution.

Certaines INDH dotées d'un mandat de MNP ont donc publiquement demandé que leur mandat soit consacré par la loi.⁴⁰ En décembre 2013, au moment de la finalisation du présent document, des législations ont été adoptées au Costa Rica⁴¹ et aux Maldives⁴² et conféraient une base juridique à leur mandat de MNP. Les autorités répondaient ainsi à une demande exprimée de longue date par des INDH et leurs unités chargées du mandat de MNP dans ces deux pays.

Au Chili et en Uruguay, le mandat de MNP a été confié à une « nouvelle » INDH qui venait d'être créée. Bien que cette situation offre la possibilité de définir clairement le mandat de MNP dans le cadre de la législation portant création de l'INDH, cela n'a pas été le cas dans ces deux pays. Par exemple, le Chili a ratifié l'OPCAT en 2008, alors que la création d'une nouvelle INDH faisait encore l'objet de débats dans le pays. L'année suivante, l'Institut national de droits de l'homme a été établi par la loi et le gouvernement a informé le SPT qu'il avait désigné cette INDH en tant que MNP. Cependant, la législation relative à l'INDH ne fait pas référence au mandat de MNP.⁴³ L'INDH a formulé une proposition visant à faire en sorte que tous les pouvoirs de MNP ainsi que les ressources nécessaires pour s'acquitter de ce mandat lui soient officiellement accordés. Cette requête est actuellement examinée par les autorités nationales.

3.2 Adopter une nouvelle approche préventive

L'un des principaux défis auxquels sont confrontées les INDH qui sont dotées du mandat de MNP est d'adopter une nouvelle approche basée sur la prévention. Le mandat traditionnel des commissions des droits de l'homme, et en particulier des Médiateurs, consiste à examiner les plaintes, enquêter, documenter et résoudre des cas individuels de violations des droits humains. Ce travail de suivi des plaintes et d'enquête est de nature réactive et vise à lutter contre les violations des droits humains après que celles-ci ont été commises. Au contraire, le travail des MNP en matière de prévention de la torture est de nature globale et proactive et il doit s'effectuer même en l'absence de plaintes. L'objectif est de contrer la nécessité même des plaintes grâce à un dialogue constructif, plutôt qu'une pratique de dénonciation et condamnation.

⁴⁰ Le SCA du CIC a également recommandé que le mandat de MNP confié à une INDH soit inscrit dans la loi. Par exemple, en octobre 2011, le SCA du CIC a encouragé la Commission nationale des droits de l'homme du Mexique à demander que sa désignation et nomination en tant que MNP soient établies par une modification de la législation portant création de cette INDH. Voir Comité international de coordination des institutions nationales, Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA), Genève, 25-28 octobre 2011, article 2.6.

⁴¹ Loi 8459 relative au MNP.

⁴² Aux Maldives, les pouvoirs de MNP conférés à la Commission des droits de l'homme ont été consacrés dans la loi contre la torture.

⁴³ Par exemple, l'institution nationale des droits de l'homme du Chili a déclaré dans son premier Rapport annuel (2010) que, bien que le gouvernement ait informé le SPT de la désignation de l'INDH en tant que MNP, l'INDH ne respectait pas les exigences de l'OPCAT et n'avait pas été dotée des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de son mandat de MNP. L'INDH a fait valoir que sa désignation en tant que MNP devait être établie par la loi.

Même lorsque les INDH sont déjà habilitées à effectuer des visites, il est nécessaire de procéder à des modifications conceptuelles et méthodologiques importantes. Les visites préventives envisagées dans le cadre de l'OPCAT diffèrent d'autres types de visites de par leurs objectifs, leur portée et la méthodologie employée. Les INDH dotées d'un mandat de MNP doivent souvent modifier leur approche afin d'adopter une stratégie proactive et globale visant à prévenir la torture. Beaucoup l'ont fait en adoptant une nouvelle méthodologie en matière de visites de prévention et d'activités de suivi.⁴⁴

Dans le même temps, les INDH vont poursuivre le traitement des plaintes. Cela peut inclure l'examen de plaintes émanant de personnes privées de liberté ainsi que la visite de lieux de détention afin d'enquêter sur les cas de torture ou de mauvais traitements ou d'autres violations des droits humains.

Certaines INDH - dont les rôles (préventif et réactif) ne sont pas clairement différenciés aux yeux des autorités - ont éprouvé des difficultés pour instaurer le type de dialogue constructif en matière de prévention prévu par l'OPCAT. Cela s'explique souvent par le fait que la nature critique et dénonciatrice du travail mené par une INDH dans le cadre de l'examen de plaintes peut susciter la réticence des gouvernements à coopérer avec ces organes lorsque ceux-ci agissent en tant que MNP. C'est particulièrement le cas lorsque les INDH sont parties prenantes à des procédures judiciaires ou peuvent référer au Parquet les cas susceptibles d'engager une responsabilité pénale.⁴⁵

Le risque de confusion entre ces fonctions s'accroît lorsqu'au sein de l'INDH, le même personnel est chargé du travail d'examen des plaintes et du mandat de MNP (par exemple à Chypre) et lorsqu'il n'existe pas d'unité chargée spécifiquement du mandat de MNP (c'est le cas, par exemple, en Estonie ou en République de Moldova). Comme le SPT l'a noté pour le cas de la République de Moldova, « *les membres du personnel du Centre chargés des questions relatives au mécanisme national de prévention s'occupent aussi des plaintes émanant de particuliers et accomplissent d'autres tâches, ce qui peut nuire au volet protection des activités du Centre de prévention* ».⁴⁶

Pour résoudre ces difficultés, le SPT recommande que « *lorsque l'organe désigné comme mécanisme national de prévention exerce d'autres fonctions que celles visées par le Protocole facultatif, ses fonctions en tant que mécanisme national devraient être confiées à un groupe ou un département distinct, doté de son propre personnel et de son propre budget* ».⁴⁷ Conformément à cette directive, la plupart des INDH ont créé au sein de leur institution une unité séparée chargée d'effectuer l'essentiel des fonctions de MNP. Une unité distincte peut permettre de renforcer la priorité institutionnelle

⁴⁴ Par exemple, l'unité MNP de la Commission des droits de l'homme des Maldives a adopté de nouveaux outils et techniques de monitoring pour la rédaction de ses rapports et la formulation de ses recommandations, voir la base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-working-methods-14/.

⁴⁵ Voir APT, National preventive mechanisms: means of action and limits of their mandate in the face of violations against persons deprived of their liberty (août 2012).

⁴⁶ Rapport du Sous-Comité pour la prévention e la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur sa visite de conseil au mécanisme national de prévention de la République de Moldova (30 mai 2013) (CAT/OP/MDA/2), §15.

⁴⁷ SPT, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention* (2010) (CAT/OP/12/5), §32.

accordée au mandat de MNP au sein de l'INDH et établir une distinction entre le travail préventif de MNP et les activités réactives menées par l'INDH.⁴⁸

3.3 Une unité séparée chargée du mandat de MNP : statut, visibilité et relations au sein de l'institution

L'une des questions pratiques qui se pose au sein d'une INDH ayant une unité distincte chargée du mandat de MNP est de savoir quelle est l'entité formant le MNP : s'agit-il de l'unité/du personnel exerçant des fonctions de MNP, du Médiateur ou des membres de la Commission des droits l'homme ou encore de l'INDH elle-même. Cette question est importante en raison des exigences requises en matière d'indépendance du MNP et des pouvoirs et immunités que l'OPCAT confère aux membres du MNP. Il est également nécessaire de préciser les rapports entre l'unité MNP et les autres composantes de l'INDH. Dans la plupart des cas, ces aspects ne sont pas précisés par les lois, décrets et communications désignant les MNP ; par conséquent, les INDH ont dû les régler dans la pratique et, dans certains cas, grâce aux conseils du SPT.

Selon l'approche généralement acceptée, lorsqu'une INDH est désignée en tant que MNP, ce rôle est assumé par l'institution dans son ensemble. Par conséquent, le pouvoir de décision finale quant à l'action du MNP peut incomber – et incombe souvent de fait – au Médiateur/Adjoint du Médiateur, à la Commission des droits de l'homme ou au Commissaire aux droits de l'homme. Dans le même temps, et comme cela est recommandé par le SPT, les unités MNP doivent bénéficier d'une autonomie fonctionnelle et budgétaire au sein de l'INDH,⁴⁹ ce qui implique qu'elles disposent de leur propre budget et d'un personnel alloué. Cela est important afin que les unités MNP puissent décider de leur programme de travail et de l'utilisation des ressources selon l'ordre de priorité de leurs besoins aux fins d'accomplir leur mandat aux termes de l'OPCAT.

La question de l'indépendance peut se révéler plus complexe lorsque le MNP se compose d'une INDH et de représentants de la société civile (Modèle « Médiateur plus », voir la section 4.4 ci-dessous). Dans ce cas, le personnel contribuant au travail du MNP doit rendre compte de son action auprès de l'organe collégial du MNP (et non pas uniquement auprès du Médiateur) et cet organe collégial doit disposer de son propre budget.⁵⁰

Étant donné que c'est l'institution dans son ensemble qui compose le MNP, les pouvoirs et immunités conférés par l'OPCAT (droit de visiter les lieux de détention, protection contre les sanctions et confidentialité des informations recueillies, etc.)⁵¹

⁴⁸ Un certain nombre d'INDH veillent également à bien distinguer les visites effectuées aux termes de leur mandat de MNP de celles menées dans le cadre de leurs enquêtes. Par exemple, en Azerbaïdjan, le Commissaire aurait établi une distinction entre les visites qu'il effectue pour enquêter sur des plaintes et celles conduites dans le cadre de son mandat de MNP.

⁴⁹ SPT, *Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention* (2010) (CAT/OP/12/5), §32.

⁵⁰ Voir SPT, *Report to the national preventive mechanism on the visit of the SPT to Moldova* (2013), §§ 18-20. Ce cas est également examiné ci-après dans la section consacrée au Modèle « Médiateur plus ».

⁵¹ OPCAT, articles 19-21.

doivent s'étendre au-delà du seul Médiateur ou des membres de la Commission des droits de l'homme et être conférés à tout membre du personnel participant à des visites dans des lieux de détention, en particulier le personnel de l'unité MNP.

Si l'exécution des fonctions essentielles du MNP est confiée à l'unité MNP, cela n'exclut pas que d'autres départements ou membres du personnel de l'INDH puissent également contribuer à ce travail. En effet, l'un des avantages de désigner une INDH en tant que MNP est de disposer d'une expertise plus large au sein de l'institution, en particulier en ce qui concerne l'élaboration de commentaires sur la législation (ou projet de lois) relatifs à la privation de liberté. En outre, les unités de MNP peuvent transmettre les plaintes reçues au cours de leurs visites au service chargé de l'examen des plaintes/des enquêtes au sein de l'INDH. Le nombre ou le type de plaintes reçues relatives à des questions ou des lieux de privation de liberté spécifiques peuvent également orienter le travail du MNP.

Lorsque l'unité MNP collabore ou partage des informations avec d'autres départements de l'INDH, cela requiert un certain degré de coordination, notamment en ce qui concerne la répartition des rôles, la définition des objectifs et les modalités de partage de l'information. Il peut être nécessaire de protéger certaines informations au sein du MNP, par exemple, les informations reçues par les membres des équipes de visite (sauf en cas de consentement permettant de transmettre l'information), ou encore la confidentialité du calendrier des visites inopinées. De manière générale, le partage des informations au sein de l'institution doit se faire en fonction des besoins.

Enfin, le SPT a noté qu'il est important, afin de garantir la crédibilité et l'efficacité du MNP, de s'assurer que les parties prenantes connaissent le travail et le mandat du MNP.⁵² Cette visibilité institutionnelle est nécessaire pour instaurer un dialogue avec les autorités sur la mise en œuvre des recommandations du MNP. Il est également important de veiller à ce que le grand public, comme les détenus, comprennent la nature du travail du MNP afin de les sensibiliser à la nécessité de la prévention de la torture et de répondre aux attentes quant au rôle de cet organe. Lorsqu'un MNP est inclus au sein d'une INDH, il y a un risque qu'il bénéficie d'une visibilité par rapport aux institutions spécifiquement dédiées au mandat de MNP, dans la mesure où le travail de prévention se trouve englobé dans l'ensemble des activités de l'INDH.

La mise en place d'une unité distincte chargée du mandat de MNP peut conférer de la visibilité à cet organe aux yeux des autres parties prenantes. Il est donc important pour les INDH ayant un mandat de MNP de renforcer la visibilité du travail de l'unité MNP. Ainsi, conformément à l'obligation de publier un rapport annuel prévue par l'OPCAT, plusieurs INDH publient un rapport annuel séparé ou consacrent, au moins, un chapitre spécifique de leur rapport annuel au mandat de MNP. En outre, les INDH peuvent renforcer cette visibilité via des moyens modestes mais symboliquement importants, comme la création d'une page Internet consacrée spécifiquement au travail de MNP et directement accessible à partir de la page d'accueil de l'INDH (comme, par exemple, au Costa Rica, aux Maldives, en Arménie, en République

⁵² Voir SPT, *Report to the national preventive mechanism on the visit of the SPT to Moldova* (2013), §21.

tchèque), un logo spécifique pour le MNP et même un uniforme spécial pour les visites effectuées dans le cadre du mandat de MNP (au Costa Rica et au Mexique).

3.4 Ressources des MNP : humaines, financières et logistiques

Le manque de ressources – humaines, financières et logistiques – est un défi auquel sont confrontés de nombreux MNP, y compris ceux qui opèrent au sein d'une INDH. Effectuer des visites régulières dans tous les lieux de détention d'un pays, qui peuvent être nombreux et dispersés sur tout le territoire, est une tâche nécessitant des ressources considérables. Cela nécessitera presque toujours des ressources supplémentaires pour les INDH, qui en général ne conduisaient pas un programme de visites régulières d'une aussi grande ampleur et faisant appel à des experts de différentes disciplines.

L'OPCAT requiert spécifiquement des États parties qu'ils « *dégag(ent) les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention* ». ⁵³ Dans la Déclaration de Nairobi, adoptée lors de la neuvième conférence internationale des institutions nationales des droits de l'homme en 2008, les INDH ont également reconnu que les États ne devraient envisager la désignation d'INDH en tant que MNP que si les pouvoirs et les ressources nécessaires à leur mission leur étaient conférés. ⁵⁴

De fait, un petit nombre d'INDH ont reçu des ressources supplémentaires destinées spécifiquement à financer leur mission de MNP. C'est le cas par exemple au Monténégro, ⁵⁵ en Géorgie, en Autriche et en Suède. Cependant, dans la majorité des cas, les ressources des MNP sont considérées comme étant intégrées au budget global de l'institution et aucune mention n'est faite de l'octroi de ressources supplémentaires pour cette mission.

Le manque de ressources limite les capacités de nombreuses INDH à s'acquitter de leur mission de MNP et ce problème a été souligné par plusieurs organes, y compris les MNP eux-mêmes. Par exemple, dans son rapport annuel, le Médiateur de la Pologne a informé le SPT, en 2009, de son manque de ressources financières et a sollicité son intervention. ⁵⁶ En ce qui concerne le MNP espagnol, en 2009 le Comité contre la torture des Nations unies a recommandé à l'Espagne de « (...) *veiller à ce que le Défenseur du peuple dispose des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour exercer en toute indépendance et avec efficacité son mandat de prévention dans tout le pays* ». ⁵⁷ Par ailleurs, depuis 2011, le Sous-Comité d'accréditation du CIC a recommandé que les INDH de la Pologne, de la Géorgie, du Costa Rica et de la Macédoine soient dotées de ressources adéquates leur permettant de s'acquitter efficacement de leur mandat de MNP.

⁵³ OPCAT, Article 18(3).

⁵⁴ Déclaration de Nairobi (2008), §39.

⁵⁵ D'après un courrier envoyé au SPT en février 2012, le Protecteur des droits de l'homme et des libertés (Médiateur) a reçu une enveloppe supplémentaire de 58 000 euros en 2012 pour mener à bien le mandat de MNP. Voir la base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013, http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-resources-19/.

⁵⁶ Base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013, http://www.apr.ch/en/opcat_pages/relationships-16/.

⁵⁷ Comité contre la torture de l'ONU, Observations finales du Comité contre la torture – Espagne, Doc ONU, CAT/C/ESP/CO/5, 9 décembre 2009, § 29.

Il convient de noter que la question de savoir si un MNP bénéficie de ressources adéquates dépend également de la façon dont les ressources sont réparties au sein de l'INDH. L'étendue du mandat confié à une INDH peut parfois diluer le caractère prioritaire des fonctions spécifiques dévolues au MNP et des ressources considérables que cette mission requiert. Le SPT a recommandé que les unités MNP se voient allouer leur propre budget, afin de garantir l'indépendance et l'autonomie des fonctions de MNP. Dans certains pays, comme la Slovaquie, le MNP est doté d'un budget qui lui est spécifiquement réservé au sein de l'INDH, conformément à la recommandation du SPT. Au Liban, la législation en vigueur relative à l'INDH prévoit qu'un pourcentage spécifique du budget futur de l'INDH soit alloué au Comité pour la prévention de la torture, un organe permanent affilié à l'INDH, chargé du mandat de MNP.⁵⁸

Un certain nombre d'INDH disposent d'un personnel attiré pour remplir le mandat de MNP. Cependant, en pratique, le manque de ressources logistiques demeure un défi majeur pour remplir les fonctions quotidiennes de MNP, à savoir mener des visites dans des lieux de détention, préparer des rapports et effectuer un suivi. Par exemple, le Défenseur du peuple de la République d'Albanie s'est vu allouer cinq employés supplémentaires pour effectuer son travail de MNP, mais il a signalé que le manque de ressources logistiques continuait d'être l'un des principaux défis pratiques auxquels il est confronté pour remplir sa mission. Dans son rapport annuel de 2009, il a précisé avoir utilisé des ressources logistiques (véhicules, ordinateurs, locaux et mobilier) attribuées à d'autres départements de son Bureau pour effectuer ses activités de MNP.⁵⁹

Durant la visite de conseil au MNP de la République de Moldova en 2012, le SPT a estimé que la mission de ce dernier était gravement compromise par le manque de ressources.⁶⁰ Les membres du MNP issus de la société civile n'auraient reçu aucun soutien financier, logistique ou administratif. Selon les informations recueillies par l'APT, le MNP moldave ne disposait d'aucun moyen attiré de transport et devait utiliser le véhicule du Médiateur, qui était disponible uniquement une fois par semaine, le même jour, ce qui compromettait le caractère inopiné des visites. Plusieurs organes de l'ONU ont recommandé que la République de Moldova respecte son obligation de doter le MNP des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de son mandat.⁶¹

⁵⁸ Pour de plus amples informations sur le processus en cours de désignation du MNP au Liban et un lien vers le projet de loi relative à l'INDH, voir la base de données OPCAT : http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-designation-33/.

⁵⁹ Voir la base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013, http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-resources-2/.

⁶⁰ Voir SPT, *Report to the national preventive mechanism on the visit of the SPT to Moldova* (2013), §§ 13-17.

⁶¹ Par exemple, le Comité contre la torture des Nations unies en 2010, le CPT en 2011 et le SPT en 2013. L'APT a appris que le Médiateur du Parlement avait réussi à obtenir une très modeste enveloppe financière en 2011 destinée au remboursement des frais de déplacement des membres du Conseil consultatif. Voir la base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013 http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-resources/.

3.5 Composition et expertise multidisciplinaire

Afin de remplir efficacement le mandat de MNP, les INDH doivent pouvoir s'appuyer sur l'expertise de membres ayant des profils professionnels divers. L'OPCAT requiert spécifiquement des États qu'ils veillent à ce que les membres du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises.⁶² Le SPT a rappelé cette obligation⁶³ et a expliqué que : « (l)a prévention nécessite que soient examinés les droits et conditions des intéressés dès le début de la privation de liberté jusqu'au moment de leur libération. Ce type d'examen suppose une approche pluridisciplinaire faisant appel à la participation, par exemple, de la profession médicale, de spécialistes de l'enfance et des questions d'égalité sexuelle ainsi que de psychologues, en plus d'une action purement juridique ».⁶⁴

Certaines INDH peuvent déjà disposer d'une diversité de compétences et d'expertises professionnelles pertinentes. Cependant, de nombreuses INDH, et en particulier de nombreux organes de Médiateurs, sont principalement composés de juristes et manquent d'expertise dans certains domaines, notamment médical. Durant la visite du SPT en Suède en 2008, le Médiateur parlementaire de la Suède a exprimé ses préoccupations sur sa capacité de remplir le mandat de MNP : « Au sujet de leurs compétences techniques et de celles de leurs collaborateurs, les médiateurs parlementaires ont fait observer qu'ils étaient tous des juristes. Les visites étaient effectuées par l'un des quatre médiateurs accompagné d'une équipe. Le Bureau n'avait pas de compétences sur le plan médical et n'employait pas d'experts extérieurs. Il a souligné qu'il s'intéressait principalement aux questions d'ordre juridique ».⁶⁵

Un certain nombre d'INDH opérant en tant que MNP se sont efforcées de recruter des équipes réunissant des profils divers pour s'acquitter de leur mission et ce, en mobilisant des ressources internes ou en modifiant le profil de leur personnel par le recrutement d'employés supplémentaires ou lors du pourvoi des postes vacants. En Slovaquie, le personnel chargé des fonctions de MNP au sein du Bureau du Médiateur regroupe dorénavant des travailleurs sociaux, des criminologues, des anthropologues, des psychologues, des éducateurs et un expert en sciences politiques. En outre, le MNP comprend également des membres issus de la société civile. L'unité du MNP de l'INDH du Mexique inclut un Directeur et une équipe interdisciplinaire de 23 employés et ses équipes de visite comprennent toujours un médecin.⁶⁶

Les INDH peuvent également avoir recours à des experts externes ou conclure des accords de collaboration avec la société civile afin de bénéficier de l'expertise nécessaire pour effectuer les visites.⁶⁷ Par exemple, la législation albanaise relative au

⁶² Article 18(2) de l'OPCAT.

⁶³ SPT, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention (2010) (CAT/OP/12/5), §17.

⁶⁴ SPT, Rapport de la visite du SPT en Suède (2008) (CAT/OP/SWE/1), §36.

⁶⁵ SPT, Rapport de la visite du SPT en Suède (2008) (CAT/OP/SWE/1), §§ 31 & 41.

⁶⁶ Le personnel d'autres départements de l'INDH peut également offrir son expertise pour aider le MNP à s'acquitter de son mandat plus efficacement. Au Costa Rica, l'unité MNP est composée de deux juristes et d'un politiste, mais, en général, ce personnel demande à être accompagné par le médecin du Bureau du Médiateur lors des visites.

⁶⁷ L'implication formelle de représentants de la société civile est prévue dans la loi portant création de certains MNP. Dans ce cas, connu sous le nom de modèle « Médiateur plus », le MNP est composé à la fois de membres de l'INDH et de la société civile. Les implications de ce modèle sont analysées plus en détail plus bas.

MNP prévoit que le Défenseur du peuple peut avoir recours à des spécialistes dans des domaines pertinents pour la mission de MNP. En 2009, le Défenseur du peuple aurait conclu des accords de coopération avec trois organisations non-gouvernementales afin que celles-ci mettent à sa disposition des experts en médecine légale, en psychologie et en travail social.⁶⁸ Au Costa Rica, l'INDH a collaboré avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations, pour effectuer un monitoring conjoint de la détention des migrants dans le cadre de sa mission de MNP.⁶⁹

Le recours à des experts externes peut soulever des difficultés en matière de coordination et de prise de décision entre les experts et l'INDH. Par exemple, il est nécessaire de clarifier si les experts ont une fonction purement consultative ou s'ils jouent un rôle décisionnel en matière de contenu des rapports de visite et des recommandations. Le SPT recommande qu'au sein du MNP, les directives et procédures internes précisent les modalités de recrutement ponctuel d'experts externes, les qualifications nécessaires et leurs rôles et fonctions.⁷⁰

Enfin, l'OPCAT exige également que les MNP s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les genres et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires. En pratique, il convient de noter que les équipes des MNP continuent d'être composées en majorité de membres masculins et des informations indiquent que les minorités ethniques et autres demeurent sous-représentées dans certains pays. En novembre 2012, alors qu'il examinait la demande d'accréditation du Médiateur des droits de l'homme (HRD) de la Pologne, le Sous-Comité d'accréditation du CIC a noté que « *la loi habilitante ne prévoit pas que la dotation du HRD doit être pluraliste et représenter notamment les groupes ethniques, les minorités, les femmes et les personnes handicapées. Le HRD informe qu'il n'a pas actuellement de représentants de minorités ethniques, religieuses ou autres dans sa section de MNP* ». ⁷¹

3.6 Le travail plus large de commentaires sur les politiques et législations

Au-delà des visites dans les lieux de détention, la mission de prévention de la torture des MNP implique d'analyser les risques et les causes profondes de la torture et autres mauvais traitements afin de favoriser un changement systémique. Cela peut consister à formuler des observations sur la législation en vigueur ou sur des projets de loi (tel que cela est spécifiquement prévu par l'OPCAT)⁷² et à chercher à influencer plus largement sur les politiques du gouvernement affectant les personnes privées de liberté.

⁶⁸ Voir la base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013

http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-resources-2/.

⁶⁹ Voir MNP du Costa Rica, Rapport annuel (2010), p. 2, consulté le 16 décembre 2013

http://www.apr.ch/content/files/npm/americas/Costa%20Rica_NPM_Annual%20Report%202010.pdf.

⁷⁰ SPT, Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention (2012) (CAT/OP/1), §8.

⁷¹ Voir Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Rapport et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation (SCA), Genève, 19-23 novembre 2012, section 3.9.

⁷² Article 19(c) de l'OPCAT.

Dans de nombreux cas, cependant, les INDH dotées d'un mandat de MNP semblent avoir jusqu'à présent limité leur travail au monitoring des lieux de détention et à la formulation de recommandations relatives à ces visites. Ces aspects de leur mandat sont en effet les plus concrets et ceux qui nécessitent le plus de temps. Les INDH sont donc confrontées au défi d'élargir leur travail dans le futur afin d'adopter une approche plus globale de la prévention de la torture.

4. Analyse de différents types d'INDH en tant que MNP

Il existe différents types d'INDH opérant en tant que MNP. Il peut s'agir de Médiateurs, de Commissions nationales des droits de l'homme et d'organes consultatifs. Certaines INDH ont été désignées en tant que MNP conjointement avec des représentants de la société civile (le modèle « Médiateur plus »). Par ailleurs, d'autres modèles spécifiques de MNP impliquant des INDH émergent actuellement (comme en Autriche). Lorsqu'un État envisage de désigner une INDH en tant que MNP, il est important de prendre en compte les caractéristiques spécifiques de cet organe et d'analyser les implications de ce choix pour la mise en œuvre de la mission de MNP.

4.1 Médiateurs

À l'heure actuelle, la majorité des INDH qui ont été désignées en tant que MNP sont constituées de médiateurs (soit 23 sur un total de 34). Ces organes sont situés principalement en Europe, et un petit nombre en Amérique latine. Leurs appellations varient⁷³ mais la plupart ont en commun d'être présidés par une personnalité unique qui est le seul ou principal décisionnaire.⁷⁴ Ces institutions sont fondées sur un modèle qui existe dans les pays scandinaves depuis des siècles et dont la mission traditionnelle visait à traiter des dysfonctionnements de l'administration et à surveiller la légalité de l'action gouvernementale en examinant les plaintes et en recherchant des modalités de résolution par le biais de recommandations non contraignantes. À l'heure actuelle, l'étendue et la nature des mandats des Médiateurs sont variables.

Un certain nombre de Médiateurs désignés en tant que MNP sont dotés d'un mandat large en matière de droits humains (par exemple, en Azerbaïdjan, en Croatie, en Ukraine). Ce mandat peut inclure la surveillance de la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits humains et/ou du respect des droits consacrés par le droit national. D'autres ont principalement pour mission de traiter des dysfonctionnements de l'administration, conformément au rôle plus traditionnel de Médiateur (par exemple, au Danemark, au Luxembourg, en Norvège et en Suède). Dans certains cas, ces Médiateurs « traditionnels » ont été désignés en tant que MNP

⁷³ Ils peuvent également être appelés *Defensor del Pueblo* dans les pays hispanophones ou Défenseurs du peuple dans certaines parties de l'Europe centrale et orientale.

⁷⁴ Une minorité d'entre eux compte plus d'un membre, par exemple le Collège des médiateurs autrichien est composé de trois membres. D'autres comptent des médiateurs adjoints dotés de pouvoirs décisionnels.

alors qu'il existe une autre INDH chargée de surveiller le respect des droits humains dans le pays. Il existe, par ailleurs, des Médiateurs combinant des activités de surveillance des droits humains et de l'action gouvernementale – c'est souvent le cas en Amérique latine.

Un défi auquel sont généralement confrontés de nombreux Médiateurs dans la mise en œuvre du mandat de MNP touche aux impératifs de pluralité et de diversité de l'expertise nécessaires pour mener à bien cette mission. Dans la mesure où le pouvoir décisionnel est conféré à un seul individu, la pluralité de la prise de décision est par définition impossible. En outre, le personnel des organes de Médiateur est souvent composé principalement de juristes, étant donné que leur mandat vise essentiellement à s'assurer de la légalité de l'action gouvernementale. S'il est possible d'avoir recours à des experts externes issus de disciplines différentes, il demeure difficile d'assurer l'intégration d'une approche multidisciplinaire dans le cadre de l'ensemble des activités de MNP (travail de suivi ainsi que visites).

De manière connexe, les priorités et orientations des organes de Médiateurs dépendent fortement de la vision qu'a le Médiateur de sa mission. Étant donné que la priorité conférée aux fonctions de MNP au sein de l'institution dépend de la vision d'un seul individu, le risque de marginalisation de cette mission est beaucoup plus élevé que dans les organes où les décisions sont prises de manière collégiale.

Un grand nombre de Médiateurs concentrent leur action sur l'examen et la résolution de plaintes (en particulier ceux dotés d'un mandat plus restreint en matière de droits humains). Cela peut susciter des tensions avec l'approche plus constructive et proactive requise pour la mission de MNP et impliquer une capacité d'action plus limitée en matière de prévention de la torture. Par exemple, durant sa visite en Suède en 2008, le SPT a noté que « (les médiateurs) ont déclaré par ailleurs que leur travail consistait à répondre à des plaintes, soit un rôle essentiellement réactif, et que leur aptitude à engager des enquêtes et à travailler de manière préventive, ainsi que l'exigeait le Protocole facultatif, était donc limitée ».⁷⁵

D'un autre côté, les Médiateurs ont traditionnellement tendance à déployer leurs « bons offices » pour résoudre des plaintes à titre confidentiel, plutôt que d'employer des recours juridiques ou d'adopter une politique de dénonciation publique. Certains Médiateurs continuent d'appliquer ce modèle. Il peut ainsi être plus facile, pour ces organes, de nouer un dialogue constructif avec les autorités sur les mesures à mettre en œuvre pour protéger les détenus – contrairement aux organes s'appuyant sur des activités de dénonciation ou engagées dans des procédures judiciaires. En outre, certains Médiateurs peuvent diligenter des enquêtes de leur propre initiative, y compris à propos de questions systémiques, ce qui présente des similarités avec le rôle proactif de la mission de MNP.

Les Médiateurs dont la mission consiste à examiner les cas de dysfonctionnement de l'administration et à surveiller la légalité de l'action gouvernementale peuvent être confrontés à d'autres défis dans la mise en œuvre du mandat de MNP. Ces

⁷⁵ SPT, Rapport de la visite du SPT en Suède (2008) (CAT/OP/SWE/1), §29.

institutions doivent quasiment toujours modifier leur méthode de travail pour adopter une approche fondée sur les droits humains. Cela implique d'appliquer les normes internationales – domaine dans lequel ces organes disposent souvent de peu d'expertise. Il est également possible que les Médiateurs traditionnels soient moins familiarisés avec le système international des droits humains et le travail plus large de définition de politiques générales requis pour la mission de MNP. Ces facteurs constituent un défi moindre pour les Médiateurs dotés d'un mandat large en matière de promotion et de protection des droits humains.

Enfin, le mandat de nombreux Médiateurs se limite à l'examen de l'action des autorités publiques. Dans la mesure où l'OPCAT couvre l'ensemble des lieux de privation de liberté, il pourrait être nécessaire d'étendre le mandat de certains Médiateurs afin de les habilitier à visiter les lieux de détention gérés par des opérateurs privés.

4.2 Commissions des droits de l'homme

Les Commissions nationales des droits de l'homme sont habituellement dirigées par plusieurs membres (généralement entre trois et cinq) qui sont habilités à prendre des décisions.⁷⁶ Elles sont généralement dotées d'un large mandat en matière de droits humains qui inclut des activités de promotion et de sensibilisation, mais habituellement leur travail consiste également à enquêter sur les violations des droits humains et un grand nombre d'entre elles sont habilitées à recevoir des plaintes individuelles. Quelques INDH « de type Commission » ont été désignées en tant que MNP, y compris aux Maldives et à Maurice. En Nouvelle Zélande, la Commission des droits de l'homme est, avec le Bureau du Médiateur, l'un des cinq organes composant le MNP.

Les Commissions nationales des droits de l'homme sont souvent familiarisées avec le travail fondé sur les normes internationales des droits humains et un grand nombre d'entre elles interagissent déjà avec le système des droits humains de l'ONU, deux éléments requis pour le travail de MNP. Du fait de leur mandat souvent large, elles peuvent déjà avoir la capacité de mener les activités plus générales qu'implique le mandat de MNP, au-delà des visites dans les lieux de détention, telles que la formulation de commentaires sur la législation et le lancement d'actions de sensibilisation sur le MNP auprès du grand public. Pour ces institutions, le défi est d'assurer la coordination entre leurs différents départements afin que l'expertise interne soit utilisée au mieux pour remplir la mission de MNP.

De nombreuses INDH de type Commission peuvent également s'appuyer sur leur expérience en matière de monitoring des lieux de détention et/ou de questions liées à la détention. Cependant, comme pour les organes de Médiateur, leur approche est souvent réactive et il faut donc qu'elles modifient leur méthode de travail et s'efforcent d'opérer une distinction entre le travail préventif de MNP et leurs fonctions d'examen de plaintes. En outre, même si elles comptent plusieurs membres,

⁷⁶ HCDH, Série sur la formation professionnelle N°4, *Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions* (Rev. 1, 2010), p.18.

il est peu probable que les INDH de type Commission disposent de toute l'expertise nécessaire pour mener des visites préventives et assurer un travail de suivi. Elles pourraient donc être amenées à envisager des collaborations avec la société civile ou avoir recours à des experts externes.

4.3 Commissions consultatives

Les organes consultatifs chargés des droits humains sont souvent composés d'un grand nombre de membres (plus de 10) issus de différents secteurs de la société et comprennent parfois des représentants gouvernementaux. De plus, leur rôle se limite en général à des activités de sensibilisation, de recherche et de conseils sur des questions relatives aux droits humains. Un organe consultatif a été désigné en tant que MNP au Mali et cette option est également envisagée dans d'autres pays, y compris la Mauritanie, le Maroc⁷⁷ et le Togo.

Le fait que les organes consultatifs disposent d'une composition largement représentative peut faciliter la pluralité dans la composition du MNP, en particulier en ce qui concerne leur représentativité en termes ethniques et de genre. Cependant, l'inclusion de représentants du gouvernement au sein d'organes consultatifs va à l'encontre de l'exigence d'indépendance et de confidentialité du travail des MNP prescrite par l'OPCAT. Au Mali, la Commission nationale des droits de l'homme comprend quarante membres, dont douze représentants des différents ministères gouvernementaux. Toutefois, lorsqu'il existe des garanties institutionnelles permettant de s'assurer que les représentants gouvernementaux ne jouent qu'un rôle strictement consultatif, ces organes peuvent offrir un espace de dialogue utile, par exemple pour la mise en œuvre des recommandations.⁷⁸

En général, les organes consultatifs ne sont pas chargés d'examiner les plaintes ou d'effectuer un travail d'enquête. Leur méthode de travail est a priori davantage compatible avec le caractère proactif et constructif du rôle de MNP en matière de prévention de la torture (contrairement à d'autres types d'INDH dont l'approche tend à être davantage réactive). Ceci étant, les organes consultatifs sont moins familiarisés avec les aspects opérationnels du travail relatif aux droits humains. Il peut donc leur être difficile d'effectuer le travail pratique de monitoring des lieux de détention, qui implique entre autres de mener des entretiens avec des employés et des détenus, d'observer les lieux de détention, les registres et autres documentations et de vérifier les informations recueillies. Pour respecter les exigences d'indépendance, de confidentialité et de capacité opérationnelle, il est important qu'une unité spécifique soit mise en place au sein des organes consultatifs, afin d'être en mesure de s'acquitter des fonctions de MNP avec un certain degré d'autonomie.

⁷⁷ Le Conseil consultatif des droits de l'homme du Maroc a été transformé en Conseil national des droits de l'homme en 2011.

⁷⁸ Par exemple, l'INDH peut mettre en place un sous-comité permanent chargé des fonctions de MNP en le dotant d'un certain degré d'autonomie (notamment pour décider de son programme de visites, de l'adoption des rapports et pour traiter de cas individuels). Le rôle de l'organe consultatif serait d'examiner les rapports du MNP. Les représentants du gouvernement au sein de l'INDH pourraient alors agir en tant que points focaux auprès de leurs ministères respectifs pour la mise en œuvre des recommandations du MNP.

4.4 INDH coopérant formellement avec la société civile : le modèle « Médiateur plus »

Pour établir leur MNP, certains États parties à l'OPCAT ont opté pour le modèle appelé « Médiateur plus ». Dans ce modèle (adopté, par exemple au Danemark, en République de Moldova, en Serbie et en Slovénie), le Médiateur remplit les fonctions de MNP en collaboration avec des représentants ou organisations de la société civile. Dans la plupart des cas, le Médiateur conclut des accords de coopération formelle avec la société civile pour la mise en œuvre des fonctions de MNP. En République de Moldova, des représentants de la société civile sont nommés au sein d'un organe, le Conseil consultatif, qui a été mis en place pour remplir le mandat de MNP, en collaboration avec le Médiateur.

Le principal avantage du modèle « Médiateur plus » est qu'il peut permettre de répondre au problème du manque d'expertise pertinente au sein du Bureau du Médiateur en ce qui concerne la mise en œuvre du mandat de prévention de la torture du MNP. Par exemple, au Danemark, aux termes d'un accord avec le Médiateur du Parlement, les organisations *Dignity* et l'Institut danois pour les droits de l'homme mettent respectivement à disposition du MNP des experts médicaux et des employés disposant d'une expertise en matière de droit des droits humains pour aider à mettre en œuvre le travail de MNP. L'implication de la société civile peut également contribuer à légitimer la crédibilité du MNP et assurer une meilleure couverture, au niveau national, des lieux de détention faisant l'objet de visites.⁷⁹

Le modèle « Médiateur plus » peut cependant soulever un certain nombre de défis. Tout d'abord, il est nécessaire d'assurer la cohérence des méthodes de monitoring employées par les différentes organisations impliquées dans le MNP. Il convient également de définir clairement la répartition des tâches et des responsabilités entre le Médiateur et les organisations de la société civile ainsi que les modalités de prise de décision, par exemple en ce qui concerne le contenu des rapports de visite (et les modalités à suivre en cas de désaccord entre les organisations). En Slovénie, le Bureau du Médiateur noue des relations contractuelles avec des ONG qui sont invitées à répondre à des appels d'offre. Ces contrats régulent de manière détaillée la relation mutuelle entre les parties contractantes, y compris la répartition de tâches spécifiques, des responsabilités et de la prise de décision entre les organisations respectives. Au Danemark, deux organes ont été mis en place pour faciliter la coopération entre le Médiateur et les ONG : un groupe de travail de l'OPCAT (comprenant le personnel du MNP) et un conseil de l'OPCAT (regroupant les dirigeants des trois institutions).

Le modèle « Médiateur plus » doit relever un autre défi : celui d'assurer la pérennité de l'engagement des ONG et de maintenir un rapport de coopération entre l'INDH et les ONG impliquées dans le MNP. Par exemple, en République de Moldova, certains des représentants de la société civile auraient démissionné du MNP du fait de

⁷⁹ APT/IIHR, *Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture. Manuel de mise en œuvre* (nouvelle édition 2010), p. 234.

tensions avec le Médiateur et leurs postes sont restés vacants pendant plusieurs années.⁸⁰ En outre, il peut s'avérer difficile de s'assurer que les représentants d'ONG agissent toujours en leur capacité de membres du MNP lorsqu'ils effectuent des activités de MNP. En particulier durant les visites dans les lieux de détention, certains membres d'ONG risquent de suivre leur propre agenda, parfois de façon inconsciente, au détriment de la mission de MNP. Enfin, les ONG collaborant avec le Médiateur dans l'accomplissement de la mission de MNP peuvent être confrontées à des conflits d'intérêts si ces organisations ont jusqu'alors été amenées à se prononcer de manière critique sur le travail du Médiateur.

De même, il peut être plus difficile de garantir l'indépendance du MNP lorsque celui-ci implique à la fois un Médiateur et la société civile. Par exemple, en République de Moldova, le MNP comprend un « organe collégial » regroupant le Centre pour les droits de l'homme (c'est-à-dire le Médiateur) et un Conseil consultatif de représentants de la société civile présidé par le Médiateur. Durant la visite de conseil au MNP qu'il a effectuée en République de Moldova,⁸¹ le SPT a noté que le personnel du Centre des droits de l'homme, chargé de mettre en œuvre du mandat de MNP, rendait des comptes uniquement au Médiateur. En outre, le budget du MNP était géré uniquement par le Centre des droits de l'homme, et les membres du Conseil consultatif ne recevaient aucun soutien financier et logistique. Le SPT a estimé que ces facteurs contrevenaient à l'exigence d'indépendance du MNP requise par l'OPCAT. Il a appelé la République de Moldova à assurer l'indépendance du secrétariat du MNP et à permettre au MNP de disposer de son propre budget en tant qu'« organe collégial ».

Dans le cas du modèle « Médiateur plus », il est nécessaire de veiller à ce que les pouvoirs, privilèges et immunités octroyés aux membres du MNP aux termes de l'OPCAT soient étendus aux membres issus de la société civile. Il s'agit, entre autres, de l'accès sans restriction à tous les lieux de détention ainsi que de la protection contre les sanctions et la garantie de la confidentialité des informations recueillies durant les visites. Par exemple, au Danemark, les membres mis à disposition par *Dignity* participent aux visites en tant qu'employés du Médiateur du Parlement, mais les membres du personnel de l'Institut danois pour les droits de l'homme sont déjà tenus par une obligation de confidentialité en tant que fonctionnaires et participent donc aux activités du MNP en tant qu'invités du Médiateur.

Enfin, le SPT a précisé que, lorsque la société civile est impliquée dans le travail d'un MNP, les procédures mises en œuvre pour désigner des membres de la société civile doivent être transparentes et inclusives. Cela signifie qu'il faut veiller à ce que l'annonce des postes vacants soit rendue publique, diffuser l'information et renforcer la visibilité du processus de sélection.⁸² Il faut également éviter les conflits d'intérêts au sein du comité de sélection.

⁸⁰ Base de données OPCAT de l'APT, consultée le 16 décembre 2013 : http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-resources/.

⁸¹ SPT, *Report to the national preventive mechanism on the visit of the SPT to Moldova* (2013).

⁸² SPT, *Report to the national preventive mechanism on the visit of the SPT to Moldova* (2013), §§ 19 & 20.

4.5 Modèle spécial d'INDH : le cas de l'Autriche

En Autriche, un modèle unique de MNP a été établi par la loi. Ce modèle comprend le Collège des médiateurs autrichien ainsi que six commissions de surveillance régionales, désignées en juillet 2012. Chaque commission est composée de sept experts indépendants aux profils professionnels divers, qui ne sont pas employés par le Collège des médiateurs mais reçoivent une indemnisation financière pour leurs activités ainsi qu'un remboursement de leurs frais d'hébergement et de séjour. Le personnel du Collège des médiateurs examine les rapports des commissions et effectue le suivi de ces rapports, principalement en lançant des « procédures d'enquête ». En outre, le Collège des médiateurs autrichien joue un rôle de coordination en assurant la cohérence des méthodes de travail, l'organisation de réunions et d'activités conjointes, la liaison avec le SPT et la publication du rapport annuel du MNP. Par ailleurs, un Comité consultatif des droits de l'homme a été créé afin de conseiller le MNP. Ce comité est composé de membres délégués par les ministères gouvernementaux, les *Länder* et des ONG (leur rôle est purement consultatif et ils ne sont pas impliqués dans la prise de décision et le travail opérationnel du MNP). Le MNP est doté de ressources importantes : en 2013 le Collège des médiateurs autrichien s'est vu allouer un budget supplémentaire de 2,9 millions d'euros.

Ce modèle a pour principal avantage d'assurer la bonne couverture et la fréquence des visites dans les lieux de détention et de garantir la diversité des expertises mobilisées durant chaque visite (du fait du nombre important d'experts impliqués dans le travail de monitoring). Le MNP bénéficie, en outre, de la crédibilité et de la légitimité, déjà établies, du Collège des médiateurs autrichien. Cependant, il peut s'avérer difficile d'assurer la cohérence de l'approche préventive entre le personnel du Collège des médiateurs (doté d'une formation juridique) et les membres des commissions au profil multidisciplinaire. Il en va de même pour la méthode de monitoring employée par les différents experts et commissions. En outre, le fait d'opérer une séparation entre, d'une part, le travail de monitoring et, d'autre part, les activités de suivi, d'élaboration de rapports et de représentation peut susciter des difficultés pour les membres du personnel chargés de ces tâches distinctes (par exemple, une personne effectuant une activité de suivi risque de n'avoir qu'une compréhension limitée de la situation et des questions en jeu si elle n'a pas été directement impliquée dans les visites des lieux de détention). L'implication de différents organes requiert une coordination effective ainsi qu'un processus de prise de décision et une répartition des rôles clairement définis.

5. Conclusion

Un nombre croissant d'INDH sont désignées en tant que MNP aux termes de l'OPCAT dans le monde entier. Lorsqu'ils désignent un MNP, les États parties s'engagent à respecter les exigences de l'OPCAT. La désignation d'une INDH déjà existante en tant que MNP ne doit pas être conçue comme une solution bon marché, dans la mesure où cela exige des ressources additionnelles et requiert un réexamen attentif du mandat et de la compétence de l'INDH ainsi que de l'indépendance, de la composition, des pouvoirs et garanties et des méthodes de travail de cet organe et ce, afin de s'assurer que celui-ci respecte pleinement les obligations prévues par l'OPCAT.

Les INDH, qu'il s'agisse de commissions, de Médiateurs, d'organes consultatifs ou du modèle « Médiateur plus », peuvent potentiellement assurer de manière tout à fait efficace le mandat de MNP. Les INDH sont souvent des organes des droits humains indépendants et reconnus, disposant d'une notoriété publique bien assise, et dotés d'une expertise et d'une logistique permettant de s'acquitter du mandat de MNP.

Cependant, afin que ces organes remplissent efficacement la mission de MNP, les États doivent leur attribuer des ressources supplémentaires et s'assurer que ce nouveau mandat est consacré par la loi.

L'efficacité de ces institutions en tant que MNP dépend également en grande partie des INDH elles-mêmes et du degré de priorité qu'elles accordent au mandat de MNP. Il est nécessaire d'adopter et d'appliquer une nouvelle approche préventive, afin de distinguer le travail de MNP du mandat plus large de l'INDH. Le mieux, à cet effet, est de mettre en place une unité distincte de MNP, tel que le recommande le SPT. L'approche préventive requiert également une approche « politique » multidisciplinaire sur les questions relatives à la privation de liberté, ce qui peut être un défi pour les INDH dotées d'un mandat plus « juridique ».

Le mandat large des INDH en matière de droits humains, consacré par les Principes de Paris, leur permet de faire preuve de créativité dans la mise en œuvre de leur mandat préventif en tant que MNP et d'aller au-delà des visites régulières de lieux de détention et de la formulation de recommandations. Elles peuvent élaborer des stratégies médiatiques, mener des campagnes de sensibilisation auprès du grand public, former les responsables de l'application de la loi ou même lancer à l'échelle nationale des enquêtes publiques sur la torture et les mauvais traitements ou sur les conditions de détention. Par ailleurs, leur fonction de conseil auprès du gouvernement, du Parlement ou de l'appareil judiciaire ainsi que de promotion de l'harmonisation des législations, règlements et pratiques nationales, leur assure une base solide pour contribuer à des changements structurels susceptibles d'améliorer les conditions et le traitement de toutes les personnes privées de liberté.

En 1993, au moment de l'adoption des Principes de Paris, il n'existait qu'un petit nombre d'INDH indépendantes et les visites régulières dans les lieux de détention n'étaient encore qu'un idéal lointain. Vingt ans plus tard, les INDH jouent un rôle

essentiel de promotion et de protection des droits humains au niveau national, y compris pour prévenir la torture et autres mauvais traitements. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'OPCAT a contribué à l'amélioration de la situation dans les lieux de détention. Lorsqu'elles sont désignées en tant que MNP, les INDH peuvent être des acteurs de changement efficaces et contribuer à bâtir des sociétés dans lesquelles les droits et la dignité de toutes les personnes privées de liberté sont pleinement respectés.



Association pour la prévention de la torture - APT

Centre Jean-Jacques Gautier

Route de Ferney 10 · C.P. 137

CH - 1211 Genève 19

T +41 22 919 21 70 · F +41 22 919 21 80

apt@apt.ch · www.apt.ch