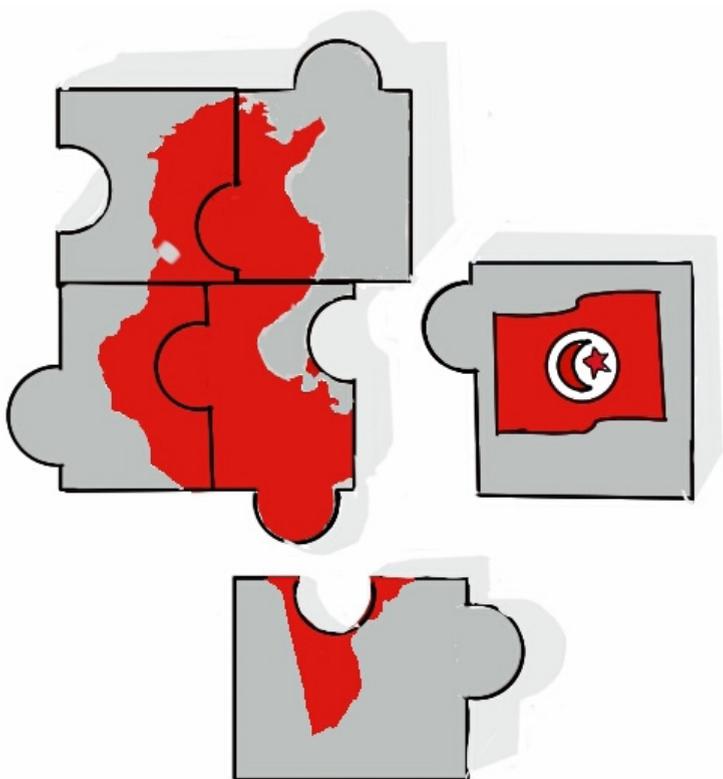




association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

- **Cohérence du système de prévention de la torture en Tunisie**





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

Cohérence du système de prévention de la torture en Tunisie

décembre 2015

L'Association pour la prévention de la torture (APT) est une organisation non-gouvernementale indépendante basée à Genève, qui œuvre dans le monde entier en faveur de la prévention de la torture et autres mauvais traitements.

L'APT a été fondée en 1977 par le banquier et juriste suisse Jean-Jacques Gautier. Depuis, l'APT s'est imposée comme l'organisation leader en matière de prévention de la torture. Son expertise et ses conseils sont sollicités tant par des organisations internationales et des gouvernements que par des institutions des droits humains et d'autres acteurs. L'APT a joué un rôle moteur pour la mise en place de normes et de mécanismes internationaux et régionaux de prévention de la torture, notamment le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture.

L'APT milite pour un monde sans torture où les droits et la dignité de toutes les personnes privées de liberté sont respectés.

Copyright © 2015, Association pour la prévention de la torture (APT).
Tous droits réservés.

Le contenu de cette publication peut être librement cité ou réimprimé, à condition de citer la source. Les demandes d'autorisation de reproduction et/ou de traduction de la publication doivent être adressées à l'APT.

ISBN 978-2-940337-90-3

Image sur la couverture: Shazeera Zawawi



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

*L'APT remercie le
Département fédéral suisse
des Affaires étrangères pour
son soutien.*

Table des matières

Remerciements	1
Introduction	5
Chapitre I : Cartographie des acteurs et questions clés	9
1. Cartographie des instances et acteurs	9
1.1. Instances publiques	9
1.2. Autres organes	14
2. Questions clés concernant la mise en place et la cohérence	16
2.1. Quelles vont être les spécificités de chaque institution ? Comment vont-elles collaborer ?	16
2.2. Procédures de désignation des membres des instances – comment « dépolitiser » ?	18
2.3. Harmonisation des normes et procédures administratives des différentes instances – comment ?	18
2.4. Comment assurer la mise en œuvre des recommandations par le gouvernement et assurer un suivi ?	19
2.5. Comment faciliter l'accès du citoyen / de la personne détenue au mécanisme adéquat ?	19
Chapitre II : Réflexions et propositions concernant le partage des rôles, l'harmonisation et la coopération entre différentes instances nationales indépendantes	23
1. Cohérence des missions – quels rôles pour chaque institution ?	24
1.1. Considérations préliminaires : Le risque de doublons, la spécificité et la temporalité	25
1.2. Les scénarios de partage des rôles	27
1.3. Missions additionnelles	32
2. Interface avec l'instance de la justice transitionnelle et la société civile	35

2.1. Articulation avec l'Instance Vérité et Dignité	35
2.2. Articulation avec les organisations de la société civile	36
3. Cohérence grâce aux mesures d'harmonisation et de coopération	41
3.1. Harmonisation des normes et procédures administratives des différentes instances	41
3.2. Mécanismes de coopération entre instances	42
4. Défis communs à toutes les instances – élire les meilleurs membres pour les instances	52
4.1. Normes internationales	52
4.2. Pratiques et expériences	53
III. Conclusions et résumé des propositions	57
Annexe : Briefing de l'APT : Composition des mécanismes nationaux de prévention - Normes et expériences	61
Introduction	61
1. Normes de l'OPCAT	62
1.1. Indépendance	62
1.2. Compétences et connaissances professionnelles requises	63
1.3. Composition pluraliste	63
2. Application pratique	64
2.1. Disponibilité	64
2.2. Conflit d'intérêts	65
2.3. Compétences en communication	66
2.4. Composition et dynamique de groupe	66
3. Conclusion	67
Bibliographie	68

Remerciements

En tant que Secrétaire général de l'Association pour la prévention de la torture (APT) je souhaite en premier lieu exprimer mes plus vifs remerciements à Esther Schaufelberger, responsable du programme Moyen Orient et Afrique du Nord pour la mise en œuvre de ce projet et la rédaction de cette étude ainsi que pour tout son excellent travail en tant que première responsable du programme MENA depuis le lancement du programme en 2007 jusqu'à son départ en juillet dernier.

Je souhaite remercier également notre conseiller en Tunisie, M. Abdelwahab Hani, qui a conduit la mission d'évaluation avec Esther Schaufelberger et a participé à la publication de la présente étude. Mes remerciements s'étendent aussi aux autres collaborateurs de l'APT qui ont contribué à ce projet de façon plus indirecte, notamment Barbara Bernath, Ben Buckland, Veronica Fillipeschi, et plus récemment Yasmine Shams ainsi que les différents responsables de programme régionaux qui ont fourni des exemples pertinents issus de leurs régions.

Je remercie aussi Dr. Tom Pegram, consultant, dont les réponses depuis la perspective de l'Amérique latine aux questions identifiées nous permettent de partager des exemples de bonnes pratiques issues d'autres régions.

Enfin, les remerciements s'adressent également à tous nos partenaires tunisiens, notamment Mme Gabriele Reiter, Directrice du Bureau de l'OMCT, ainsi que les autres partenaires de la société civile, les responsables des autorités et les représentants des organisations internationales que M. Hani et Mme Schaufelberger ont rencontré et consulté au cours de l'élaboration de cette étude.

Ce projet et cette publication n'auraient pu voir le jour sans le soutien financier du Département fédéral des affaires étrangères de Suisse et sa section Promotion de la paix, au sein de la Division Sécurité Humaine.

Nous espérons que la cartographie des institutions, les questions identifiées et les amorces de réponse proposées par l'APT dans cette étude constitueront autant de points de référence utiles lors des développements à venir concernant la mise en place d'instances indépendantes de surveillance des lieux de privation de liberté en Tunisie.

Ensemble, nous pouvons prévenir la torture.

Mark Thomson

Secrétaire général

Association pour la prévention de la torture

Genève, le 10 décembre 2015



*Il serait utile, d'autre part, parallèlement aux visites prévues par le Protocole facultatif, d'**instaurer un système de visite conçu, organisé et légalisé sur le plan national. Des commissions groupant des personnalités telles que les présidents des conseils des ordres des avocats et des médecins, des représentants du législatif, des responsables des institutions de protection et de promotion des droits de l'homme et d'ONG de droits de l'homme, de telles commissions autorisées à visiter les lieux de détention sans autorisation préalable**, pourraient s'avérer d'une grande efficacité. Pouvant être facilement contactées par les proches des détenus, disposant en général de plus d'informations et en mesure d'intervenir plus rapidement, ces commissions pourraient également coopérer avec les comités régionaux et internationaux, notamment en veillant au suivi de leurs recommandations. Cependant, de telles commissions ne pourraient voir le jour, et fonctionner dans des conditions valables, que dans les États dotés d'une volonté sincère d'enrayer tout risque de torture et de s'assurer de l'efficacité de leur système d'inspections administratives et judiciaires des lieux de détention. »¹*

Hassib Ben Ammar (1924-2008)

anciennement : membre du Comité contre la torture ; président de l'Institut arabe des droits de l'homme, Tunis ; membre du Conseil de l'APT ; membre du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de Tunisie

¹ « La prévention de la torture, une œuvre de longue haleine » par Hassib Ben Ammar, dans « 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée - Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jacques Gautier », APT, Genève, 1997, p.79.

Introduction

« La transition tunisienne : un modèle pour la région et au-delà », ainsi s'intitule le communiqué de presse publié à l'issue de la visite de Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, à Tunis le 20 avril 2015. Le Haut-Commissaire saluait la détermination du peuple tunisien à défendre fermement les aspirations aux droits de l'homme qui ont déclenché la transition de 2011 dans le pays. Il rappelait également qu'« il est maintenant indispensable de prendre des mesures visant à consolider les avancées de ces quatre dernières années en matière de droits de l'homme et à renforcer les institutions indépendantes qui agiront comme des freins et des contrepoids contre toute régression. »²

Ce communiqué offre une synthèse des avancées et défis qui se présentent à la Tunisie en matière de droits humains en général qui peut être aisément transposée à la question de la prévention de la torture en particulier. En effet, l'agenda de réforme est vaste et les défis restent nombreux mais la volonté d'avancer est bien réelle et le consensus existe pour dire « plus jamais ça ».

La Transition tunisienne vers la démocratie, entamée le 14 janvier 2011, a fait émerger de nombreuses initiatives importantes en matière de prévention de la torture et autres mauvais traitements qui visent notamment à renforcer la surveillance des lieux de privation de liberté et la confiance des citoyens envers les autorités chargées de l'application des lois. Le gouvernement de transition a ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture dès juin 2011. La nouvelle Constitution de janvier 2014 consacre l'interdiction de la torture, le traitement humain des détenus (Art. 230) et prévoit la création de différentes instances indépendantes venant renforcer la protection en pratique.

² Communiqué de presse du Haut-Commissariat aux droits de l'homme - 20 avril 2015, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15866&LangID=F>

Le Parlement issu des élections démocratiques d'octobre 2014 et le gouvernement mis en place en février 2015 doivent maintenant poursuivre, consolider et concrétiser les réformes et les garanties constitutionnelles en matière de lutte contre la torture. Face à l'ampleur de la tâche, à la multiplication des instances mais aussi des initiatives de la société civile et des acteurs internationaux, le risque existe de s'engager dans les réformes en ordre dispersé, voire de créer des doublons ou des contradictions.

Ce risque n'est pas théorique mais réel. Une loi créant l'Instance nationale pour la prévention de la torture a été adoptée en octobre 2013 pour effectuer des visites aux lieux de détention conformément aux obligations du Protocole facultatif. En mai 2014, l'Instance Vérité et Dignité a été mise en place avec le mandat d'examiner les violations de droits de l'homme, notamment les actes de torture, commis entre le 1^{er} juillet 1955 et le 31 décembre 2013 mais aussi de formuler des recommandations pour l'avenir. La nouvelle Constitution prévoit aussi la mise en place d'une nouvelle Commission des droits de l'homme en remplacement de l'actuel Comité supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. Le Médiateur Administratif peut aussi examiner des plaintes adressées aux autorités, y compris les lieux de détention. D'autres initiatives existent, portant sur la mise sur pied de mécanismes de plaintes ou créant un système de visites des lieux de détention par la société civile.

C'est dans ce contexte et pour répondre au défi de la cohérence que l'Association pour la prévention de la torture (APT) s'est lancée dans cette étude afin d'encourager la « Cohérence du système de prévention de la torture en Tunisie ».

Cette étude est le résultat d'un processus en deux étapes, conduit en étroite collaboration avec nos partenaires en Tunisie. Une mission exploratoire a été menée en Tunisie du 23 au 27 février 2015 au cours de laquelle l'APT a pu rencontrer l'ensemble des parties prenantes en matière de prévention de la torture, aussi bien les autorités, des députés, des représentants des instances indépendantes existantes, que la société civile ou les représentants des organisations internationales. Cette mission a permis d'une part d'effectuer une cartographie des acteurs intervenant en matière de surveillance des lieux de détention et d'autre part d'identifier cinq grandes questions clés en matière de cohérence des instances indépendantes chargées de la prévention de la torture et autres mauvais traitements.

Au cours de la deuxième phase, l'APT a cherché à apporter des éléments de réponse aux questions identifiées, sur la base notamment d'exemples et d'expériences menées dans d'autres régions et d'autres pays.

Cette publication comprend donc une brève introduction, deux chapitres et des recommandations finales.

Le chapitre 1 présente la cartographie des acteurs actuels mais aussi futurs impliqués dans la prévention de la torture en Tunisie et les questions identifiées lors de la mission d'analyse. Le chapitre 2 présente quant à lui les éléments de réponse pour chacune de ces questions en se basant sur des exemples tirés d'autres contextes.

Enfin, les conclusions et recommandations concrètes suggèrent des pistes à suivre et sont conçues non comme autant de solutions toutes faites mais bien plutôt comme des éléments de réflexion servant à alimenter le débat et les concertations à venir en Tunisie.

L'APT est convaincue que les meilleures solutions aux défis qui se posent à la Tunisie viendront des acteurs tunisiens eux-mêmes et c'est au moment où les instances sont créées que la question de la cohérence d'ensemble doit être abordée et les doublons évités.

Nous espérons que cette publication contribuera à inclure la question de la cohérence au centre des réformes en cours, et que les éléments de réponse proposés alimenteront les réflexions des différents acteurs concernés. Notre objectif est que les meilleures solutions soient trouvées afin que le système de prévention de la torture forme un tout cohérent assurant la meilleure protection possible des personnes privées de liberté.

Chapitre I : Cartographie des acteurs et questions clés³

Pour une protection effective des droits des personnes privées de liberté, les instances créées par la Constitution tunisienne et les lois organiques doivent devenir opérationnelles et efficaces le plus vite possible, tout en évitant des conflits de compétence, ainsi que les doublons et les éventuelles interférences nuisibles entre les différentes institutions autonomes.

Ce chapitre propose une cartographie des acteurs impliqués dans la prévention de la torture et dans la construction de l'architecture de monitoring des lieux de privation de liberté en Tunisie. Il présente aussi une série de questions clés en vue d'assurer la cohérence de cette architecture institutionnelle, qui sont ressorties des rencontres avec les acteurs clés lors d'une mission à Tunis en février 2015.

L'APT a rencontré plusieurs Ministres, aux premiers jours de l'installation du premier gouvernement issu de la Constitution de janvier 2014, mais aussi les représentants des instances indépendantes, de la société civile et des acteurs internationaux.⁴ Ces interlocuteurs étaient unanimes à exprimer leur volonté à faire en sorte que leurs institutions contribuent à l'éradication de la torture et des mauvais traitements, y compris par la mise en place d'institutions de surveillance indépendantes et efficaces.

1. Cartographie des instances et acteurs

1.1. Instances publiques

Il existe quatre instances officielles indépendantes ayant (potentiellement) le mandat de surveiller le respect de la dignité humaine dans les lieux de privation de liberté.⁵ Ces instances se trouvent à différents stades d'installation ou de réforme.

³ Première publication sous forme de rapport intitulé « Cartographie des acteurs et questions clés concernant la cohérence et la coopération » en mars 2015.

⁴ Voir liste en p.21.

⁵ Pour plus d'informations concernant ces instances, voir : Ferchichi, Wahid « Structure Publiques des Droits de l'Homme en Tunisie », Tunis, novembre 2013.

1.1.1. Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT)

L'INPT a été créée par la loi organique N°2013-43 du 23 octobre 2013, suite à l'adhésion de la Tunisie au Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) en juin 2011. La loi est le fruit d'un processus de concertation initié et mené par la société civile tunisienne et internationale, en collaboration avec le Gouvernement de l'époque représenté par le Ministère de droits de l'Homme et le Bureau.

Le mandat de l'INPT est de prévenir la torture et les mauvais traitements. À cette fin, elle a comme mission, *inter alia*, d'effectuer des visites inopinées des lieux de détention où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté. Ces visites ont pour but de prévenir la torture et les mauvais traitements et de contrôler la compatibilité des conditions de détention avec les normes internationales des droits de l'homme et la législation nationale (§3.1 et §3.3). L'INPT peut recevoir et investiguer des plaintes concernant des éventuels cas de torture et mauvais traitements et les transmettre aux autorités compétentes (§3.4). Ses recommandations ne sont pas contraignantes.

L'INPT se compose de 16 membres, désignés par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), suite à un appel à candidature publique. La loi ne spécifie pas si les membres vont être rémunérés ou pas. Des appels à candidature ont été lancés en 2014 par l'Assemblée nationale constituante, qui n'a pas reçu les candidatures nécessaires pour sélectionner les membres de l'INPT. En septembre 2015, l'Assemblée des Représentants du Peuple a lancé un nouvel appel à candidature. La phase de sélection des membres devrait s'achever en fin d'année et l'INPT voir le jour début 2016.

1.1.2. Comité Supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDHLF) / nouvelle Instance nationale des droits de l'Homme (INDH)

Le Comité Supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDHLF) a été créé en 1991 en tant que commission consultative auprès du Président de la République. Le comité a été reformé plusieurs fois depuis (la dernière révision législative date

de 2008, loi 2008-37),⁶ sans pour autant avoir atteint le degré d'indépendance requise pour une Institution nationale des droits de l'homme selon les Principes de Paris.⁷ La nouvelle Constitution prévoit une réforme ou son remplacement par la nouvelle Instance nationale des droits de l'homme prévue par la constitution de 2014. Quelques-uns des membres de la CSDHLF font des visites occasionnelles dans des prisons, en se basant sur l'article 5 de la loi 2008-37, qui autorise le président à effectuer des visites sans préavis dans certains lieux de détention.

La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 prévoit dans son article 128 la création d'une Instance des droits de l'Homme qui « *veille au respect et à la promotion des libertés et des droits de l'Homme et fait des propositions dans le sens du développement du système des droits de l'Homme. (...) L'instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes. L'instance se compose de personnalités indépendantes et neutres, qui exercent leurs fonctions pendant un seul mandat de six ans.* » Comme pour toutes les instances constitutionnelles, ses membres vont être élus par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) (Constitution, §125).

Un projet de loi rédigé par des organisations internationales propose une nouvelle INDH qui aurait un mandat de monitoring des violations des droits de l'homme en général. Ce mandat inclut, d'« *effectuer des visites inopinées et périodiques des lieux de privation, de centres de garde à vue et de détention, des centres d'accueil, des institutions pénitentiaires, de réhabilitation et d'observation des enfants, ainsi que les structures en charge des catégories vulnérables et des personnes aux besoins spécifiques (handicapées)* ». ⁸ À ceci s'ajoute un mandat de monitoring des tribunaux et des instances de l'application de la loi.

⁶ Loi 2008-37.

⁷ Le Comité international de coordination des Institutions nationales des droits de l'homme (CIC) considère que le CSDHLF n'est pas entièrement en conformité avec les Principes concernant le statut et le fonctionnement des Institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme de 1993. Le CSDHLF a donc le statut B.

⁸ Traduction non officielle de l'arabe.

Observation : *Si cette loi est adoptée, il y aura un risque de doublons et d'interférences avec l'INPT, car les deux instances vont faire du monitoring des lieux de privation de liberté (défini de manière différente !) et recevoir des plaintes concernant la privation de liberté. Une telle situation risquera potentiellement de compliquer plutôt que de faciliter l'efficacité de la prévention de la torture. Il serait donc judicieux de clarifier leurs rôles respectifs et leur manière de collaborer.*

1.1.3. Le Médiateur Administratif auprès de la Présidence de la République

Le Médiateur a été créé en 1993, il est chargé d'examiner des doléances individuelles concernant des questions administratives. Il essaye de résoudre les problèmes des citoyens par le biais de recommandations aux autorités administratives concernées et par la médiation.

Le Médiateur est la seule structure de droits de l'homme qui est présente dans les différentes régions : il est doté de quatre représentants régionaux avec des services régionaux. Au total, l'institution compte 52 employés, habilités à recevoir des doléances et des requêtes des citoyens.

Le Médiateur est nommé par le Président de la République pour 5 ans et son institution est attachée administrativement à la Présidence. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, magistrate de haut rang a été nommée Médiateur en juin 2014.⁹

L'Institution du Médiateur est peu présente dans les médias, ni dans les discussions concernant l'architecture des droits de l'homme dans la Tunisie postrévolutionnaire. Ceci peut être expliqué par le fait que ses rapports n'ont pas été publiés à ce jour. Dans sa propre analyse, par contre, l'Institution se verrait bien se transformer en une institution de type Ombudsman. Elle souhaiterait devenir indépendante de la présidence, avoir le pouvoir de s'autosaisir et de publier ses rapports. D'ailleurs, l'institution propose un projet de loi de réforme pour s'accorder plus d'indépendance et se donner la possibilité de l'auto-saisine.

⁹ Mme Ben Mahmoud occupait, avant cette nomination, le poste de Présidente du tribunal de première instance de Tunis. Elle était également Présidente de chambre à la cour de cassation et Présidente du Tribunal immobilier.

Observation : *Malgré le fait que le Médiateur n'est en général pas perçu comme une Instance de droits de l'homme, il semble disposer des ressources humaines et de l'expérience administrative (y compris dans les différentes régions) qui pourraient être utiles pour la future architecture des instances indépendantes. Le cas échéant, il sera important de définir les mandats respectifs en matière de traitements des doléances et des plaintes de l'INPT, de l'INDH et du Médiateur pour éviter des doublons.*

1.1.4. Instance Vérité et Dignité (IVD)

L'Instance Vérité et Dignité (IVD) a été créée par la loi organique 2013-53 du 24 décembre 2013, relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation. Elle couvre la période du 1 juillet 1955 au 31 décembre 2013. Elle est chargée de tenir des audiences des victimes des violations, de déterminer les responsabilités des organismes de l'État et d'établir un programme de réparation. Elle est aussi chargée de « *Proposer des mesures pratiques en vue de réformer les institutions impliquées dans la corruption et des atteintes* » (§43).

L'IVD est composée de 15 membres et a été instaurée par l'Assemblée Nationale Constituante en mai 2014. Ses membres travaillent à plein temps.

Observation 1 : *L'IVD est la première instance indépendante mise en place par le pouvoir législatif selon le processus prévu par la Constitution de 2014. La désignation des membres de l'IVD a toutefois été critiquée comme ayant été « politisée ». Selon les critiques, l'appui des candidatures par des groupes politiques nuirait à leur indépendance et créerait des tensions nuisibles entre les membres de l'IVD.*

Observation 2 : *La torture, les mauvais traitements et la détention arbitraire sont parmi les violations les plus répandues que l'IVD va examiner. Cette instance aura donc un rôle important afin de dévoiler le système facilitateur de la torture et des mauvais traitements, condition pour son démantèlement. Le changement de culture institutionnelle prend du temps et va donc devoir être soutenu par d'autres instances permanentes, comme l'INPT et l'INDH, qui devraient pouvoir profiter de cette analyse pour identifier des causes profondes de persistance des mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté.*

1.2. Autres organes

1.2.1. Organe de la société civile : « Équipe nationale de monitoring des lieux de privation de liberté »

Aux quatre instances indépendantes publiques qui vont s'intéresser potentiellement aux lieux de privation de liberté, s'ajoute un système mis sur pied par la société civile. Ce type de monitoring externe par la société civile diffère des instances publiques indépendantes par son caractère non-étatique. Il existe néanmoins un potentiel de complémentarité et de coopération entre les instances publiques indépendantes et le système de la société civile, raison pour laquelle il faut en tenir compte.

14 associations sont en train de créer une « Équipe nationale de monitoring des lieux de privation de liberté » pour faire du monitoring dans les lieux de détention. Le processus est facilité par la Ligue tunisienne des droits de l'homme et l'ONG danoise Dignity, qui fournit également une formation en matière de monitoring des lieux de détentions aux membres de l'Équipe.

Une partie des ONGs membres de cette Équipe effectuent déjà des visites de monitoring dans des prisons, selon un accord signé avec le Ministère de la Justice en décembre 2012. Quelques problèmes sont apparus pendant ces visites, liés au manque de professionnalisme et d'impartialité, cependant les visites continuent.

La future Équipe vise à surmonter ces problèmes et a développé à cette fin, un règlement interne et une charte éthique. Un comité

directeur¹⁰ coordonne les activités des membres (une cinquantaine). L'Équipe est aussi en train de travailler sur un manuel de monitoring. Les visites proprement dites n'ont pas encore commencé.

L'Équipe souhaite travailler étroitement avec l'INPT une fois installée, en formalisant cette collaboration, si possible, par un accord.

Entretemps, elle prépare un plaidoyer auprès des autorités pour obtenir l'accès au lieu de privation de liberté.

Observation : *L'Équipe veut éviter de doubler le mandat de l'INPT et souhaite donc collaborer d'une manière formelle avec l'Instance publique.*

1.2.2. Autres acteurs, mécanismes et projets

En plus des quatre instances publiques indépendantes chargées de la surveillance des lieux de privation de liberté, il existe d'autres acteurs et mécanismes de monitoring des lieux de privation de liberté internes et externes non-étatiques, qui ne peuvent pas être détaillés dans ce papier. En termes de mécanisme interne, la Tunisie est dotée d'un inspectorat général des forces de sécurité¹¹ réactivé en mars 2015, de juges d'application des peines et de dispositions qui autorisent des gouverneurs à contrôler les lieux de privation de liberté et à autoriser des visites.¹²

Le monitoring externe non-étatique inclut des visites par la société civile nationale (avant tout l'équipe de monitoring mentionnée ci-dessus) et par des organisations internationales, notamment les visites du Comité international de la Croix Rouge (CICR) et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU (HCDH).

Il existe entre autres une multitude d'études et projets visant à renforcer

¹⁰ Composé des représentants de LTDH, OCTT, AISPP, Nebras, Justice et Réhabilitation, ONAT.

¹¹ L'Inspectorat général des forces de sécurité supervise les inspections respectives de la police et de la garde nationale.

¹² M. Najem Gharsalli, Ministère de l'Intérieur actuel et ancien gouverneur de Mahida, avait autorisé la section locale de la LTDH à effectuer des visites.

les mécanismes de plaintes et de monitoring.¹³ Plusieurs rapports concernant la situation des prisons et la torture en Tunisie ont été publiés depuis la révolution.¹⁴ Ces rapports constituent des sources d'informations et une « *baseline* » pour les instances de surveillance.

2. Questions clés concernant la mise en place et la cohérence

Les rencontres avec les différents interlocuteurs nous ont permis de dégager cinq questions importantes autour de la mise en place de ces différentes instances et de la cohérence de leurs mandats et méthodes de travail respectives.

2.1. Quelles vont être les spécificités de chaque institution ? Comment vont-elles collaborer ?

Les différentes instances remplissent des mandats a) de prévention de la torture par le biais de visites préventives aux fins de réduire les facteurs de risques de torture (mandat préventif) et b) d'investigation des plaintes de torture (mandat réactif). Ces deux mandats s'articulent pourtant d'une manière différente pour chaque instance.

L'INPT a un mandat thématique spécifique de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle a des missions diverses pour mettre en œuvre ce mandat : effectuer des visites dans les lieux de privation de liberté, faire des recommandations, sensibiliser le public contre la torture, réaliser des études, donner des avis législatifs, faire des rapports (mandat préventif) et investiguer des plaintes et les transmettre aux autorités (mandat réactif).

¹³ Parmi lesquels : « Mise en place d'un dispositif de réclamation dans les prisons de Tunisie, étude et conseil » (OMCT, 2014-2015) ; « Formation et rédaction d'un manuel sur comment visiter les lieux de détention en Tunisie » (DCAF, 2013-2014) ; « Cartographie des mécanismes de plaintes en Tunisie » (DCAF, 2014) ; étude de Dr. Wahid Ferchichi (cité plus haut) ; « Manuel sur visiter les lieux de détention en Tunisie » (OCTT, 2013).

¹⁴ Parmi d'autres : « Rapport du rapporteur spécial concernant sa mission en Tunisie », février 2012 (A/HRC/19/61/Add.1) et rapport de la mission de suivi ; « Les failles dans le système : la situation des personnes en garde à vue en Tunisie », *Human Rights Watch*, décembre 2013 ; « La situation des prisons en Tunisie : Entre les Standards internationaux et la réalité », HCDH, mars 2014 ; « L'interdiction de la torture et des mauvais traitements en Tunisie : État des lieux et recommandations », OMCT, juin 2014 ; « Tunisie : Justice : Année Zéro », ACAT, *Freedom without Borders* et Soumoud, janvier 2015.

La nouvelle INDH va avoir un mandat général de protection et de promotion des droits humains qui englobe également la question de la torture. Ces missions ressemblent dans l'ensemble à celles de l'INPT et incluent les mandats préventif et réactif.

Le Médiateur peut recevoir des plaintes, y compris de la part de personnes privées de liberté et de leurs familles. Pour le moment, son mandat est réactif, mais il souhaite l'élargir. Dans le futur, ses prérogatives en la matière pourraient être élargies.

L'IVD va établir la responsabilité de l'État concernant les plaintes de torture pour des faits intervenus avant le 24 décembre 2013 (réactif). Elle est aussi chargée de dévoiler le fonctionnement du système qui facilite la torture et de le démanteler (mandat préventif).

Une série de questions se posent :

- Comment ces instances vont-elles se différencier dans le futur ? Comment vont-elles collaborer ?
- Par thématique ? L'INPT se concentre sur les droits de l'Homme dans les lieux de privation de liberté et les autres instances lui transmettent des cas et des situations ?
- Par méthodologie ? L'INPT se concentre sur la prévention et l'INDH (et le Médiateur) sur l'investigation et le suivi des plaintes et des requêtes ?
- Par région géographique ?
- Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques de collaboration entre instances indépendantes s'intéressant à la privation de liberté ? En particulier, y-a-t-il des bonnes pratiques concernant la collaboration entre MNP et INDH ?
- Quelles leçons peut-on tirer d'articulations utiles entre des instances de justice transitionnelle et des MNP et INDH pour l'éradication de la torture ?
- Quelles sont les bonnes pratiques concernant la collaboration formalisée entre ONGs et MNP ?
- Peut-on recommander des mécanismes de coordination et de coopération entre les institutions pour garantir l'efficacité et éviter les doublons qui ont fait leurs preuves dans d'autres juridictions ?

2.2. Procédures de désignation des membres des instances – comment « dépolitiser » ?

Soucieux d'en finir avec l'hégémonie du pouvoir exécutif sur les structures de droits de l'homme, l'Assemblée nationale constituante a prévu dans la Constitution et dans des textes de loi créant des instances indépendantes (IVD et INPT) que les membres de ces instances soient choisis et désignés par le pouvoir législatif. Suite à la critique de « politisation »,¹⁵ intervenue lors de la désignation des membres de l'IVD, beaucoup d'interlocuteurs se demandent comment mettre en œuvre les textes votés, tout en évitant les problèmes de politisation, et comment éviter de tels problème pour des instances à réformer ou à créer.

- Comment trouver les meilleurs candidats ?
- Qui est légitime pour les sélectionner ?
- Est-ce que l'ARP peut se faire assister dans la sélection des membres ?
- Existe-il des bonnes pratiques de désignation des membres des Institutions Nationales des Droits de l'Homme (INDH) ou des MNP par le pouvoir législatif ailleurs dans le monde ?
- Quels sont les avantages et les désavantage d'un président d'instance élu par ses pairs ?

2.3. Harmonisation des normes et procédures administratives des différentes instances – comment ?

Les interlocuteurs ont été unanimes sur le besoin d'harmoniser les normes et procédures administratives des différentes instances autonomes comme l'INPT, l'INDH et les autres instances. Les éléments invoqués incluent notamment le salaire et le défraiement des membres de l'instance, l'engagement des agents et employés des instances, leur statut (fonctionnaires publics ou non ?) leurs conditions de travail, les procédures administratives liées à l'infrastructure ainsi que les déplacements (véhicules etc.).

- Existe-t-il des exemples de lois cadres réglant ces questions dans d'autres juridictions ? Peut-on trouver des bons exemples ?

¹⁵ Selon ces critiques, les membres auraient été choisis sur la base des quotas partisans au détriment d'application des critères objectifs définis par la loi. Ceci nuirait à l'indépendance de l'IVD.

- Comment assurer une équité dans les ressources étatiques octroyées aux différentes instances et si oui, comment ?

2.4. Comment assurer la mise en œuvre des recommandations par le gouvernement et assurer un suivi ?

A l'exception de l'IVD, les instances ont des pouvoirs consultatifs, non-contraignants. Pour que cela soit efficace en matière de prévention, il est donc primordial que les autorités exécutives mettent en œuvre leurs recommandations. Toutefois, si les autorités obtiennent des recommandations de différentes instances, à des moments différents, avec des priorités divergentes, ceci peut nuire à l'efficacité de leur mise en œuvre.

A noter qu'au sein de l'exécutif, après la révolution, le dossier des droits de l'homme a été confié à un ministère à part pour être ensuite rattaché au ministère de la justice après les élections de 2011. Le nouveau gouvernement de 2015 inclut un « Ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile ». Au sein du Gouvernement, un nouveau mécanisme interministériel vient d'être créé en vue de coordonner le reporting et le suivi des recommandations formulées par les organes internationaux et nationaux.

Quelles méthodes existent ailleurs pour assurer le renforcement mutuel dans la mise en œuvre des recommandations de différentes instances autonomes ? (p.ex. : remise de rapports synchronisés dans le temps ; rapports conjoints ; harmonisation des interlocuteurs au sein des Ministères régaliens pour toutes les instances ; etc.)

2.5. Comment faciliter l'accès du citoyen / de la personne détenue au mécanisme adéquat ?

Le chevauchement des mandats des institutions peut être particulièrement frustrant pour le citoyen non-spécialiste. Si plusieurs instances peuvent théoriquement s'intéresser à son cas, il va les consulter toutes sans garantie de recevoir la réponse cherchée. Cette situation génère une perte de temps et d'efficacité pour le citoyen et crée un gaspillage de ressources pour l'État, ceci est donc à éviter.

- Quelles méthodes ont été trouvées ailleurs pour faciliter l'accès du public à la bonne instance ?
- Pourrait-on imaginer un « guichet unique », notamment dans les différentes régions ?

Annexe : Personnes et institutions rencontrées par l'APT lors de la mission à Tunis du 23 au 27 février 2015

Structures officielles :

- Mohamed Salah Ben Aïssa, Ministre de la Justice
- Najem Gharsalli, Ministre de l'Intérieur
- Kamel Jendoubi, Ministre Délégué auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile
- Dr. Nabil Ben Salah, Directeur Général de la Santé, Ministère de la Santé
- Bochra Bel Hadj Hamida, Députée à ARP, Présidente désignée du Comité des libertés et des droits
- Olfa Ayari, Secrétaire Générale du Syndicat des Gardiens de Prisons

Instances indépendantes :

- Instance Vérité et Dignité
- Le Comité Supérieur des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales
- Le Médiateur Administratif

ONGs tunisiennes :

- Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH)
- Organisation Tunisienne contre la Torture (OTCT)
- Observatoire Tunisien de l'indépendance de la magistrature
- Shaheed
- Soumoud
- Justice et Réhabilitation
- AISPP
- Amnesty International, Section Tunisie

Organisations internationales, bureaux en Tunisie :

- Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU
- Comité international de la Croix Rouge (CICR)
- Ambassades de Suisse et de la Grande Bretagne

Société civile internationale, bureaux en Tunisie :

- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
- Organisation mondiale contre la torture (OMCT)
- Dignity

Chapitre II : Réflexions et propositions concernant le partage des rôles, l'harmonisation et la coopération entre différentes instances nationales indépendantes¹⁵

Ce chapitre répond à des questions concernant la future architecture institutionnelle de la protection des personnes privées de liberté en Tunisie. L'APT vise ainsi à contribuer aux débats en cours en Tunisie sur la meilleure façon d'assurer l'effectivité de la protection des droits des personnes privées de liberté en évitant des chevauchements entre les différentes instances publiques indépendantes et en créant, dès le départ, des synergies entre elles. Cette analyse porte notamment sur les rôles, responsabilités et collaboration entre l'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT), la future Instance nationale des droits de l'homme (INDH), le Médiateur Administratif, l'Instance Vérité et Dignité (IVD) et la société civile.

Ce chapitre se propose d'apporter des pistes de réponses à une série de questions identifiées lors d'une mission à Tunis du 23-27 février 2015 (voir chapitre I). L'APT souhaite aussi apporter des exemples comparatifs afin de contribuer aux réflexions en cours en Tunisie, sans pour autant prétendre pouvoir présenter des solutions miracles. L'APT est convaincue que les meilleures solutions émergeront d'une concertation entre acteurs tunisiens soucieux de la protection des droits et de la prévention de la torture et des mauvais traitements. Les exemples comparatifs et les réflexions souhaitent encourager et alimenter cette concertation.

Ce chapitre va examiner tout d'abord la question du partage possible des rôles entre l'INPT, l'INDH et le Médiateur en matière

¹⁶ Première publication sous forme de document intitulé « Monitoring des lieux de privation de liberté et prévention de la torture et des mauvais traitements en Tunisie - Réflexions et propositions concernant le départage des rôles, l'harmonisation et la coopération entre différentes instances nationales indépendantes » en juin 2015.

de prévention de la torture et d'enquêtes suite à des allégations de torture. La deuxième section, porte sur l'interface possible avec l'IVD et la société civile. La troisième partie tentera d'identifier la meilleure façon d'assurer la cohérence de l'ensemble du système grâce à des mesures d'harmonisation et de coopération. Enfin le document s'achèvera sur une réflexion concernant le défi commun en matière de mise en place de toutes les instances nationales indépendantes, à savoir comment identifier la meilleure manière d'assurer l'élection de membres indépendants et compétents afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances.

1. Cohérence des missions – quels rôles pour chaque institution ?

L'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT),¹⁷ la future Instance nationale des droits de l'homme (INDH) et le Médiateur Administratif se trouvent à différents stades d'établissement ou de réforme. Tandis que la loi établissant l'INPT a été adoptée le 23 octobre 2013, un avant-projet de loi portant sur l'Instance nationale de droits de l'homme est en considération au niveau du gouvernement. Quant au Médiateur Administratif, il envisage de proposer une réforme de sa loi en vue d'accroître ses pouvoirs en termes de protection des droits humains.

Si l'avant-projet de loi sur l'INDH et la réforme du Médiateur Administratif venaient à se concrétiser, ces instances généralistes de protection des droits humains pourraient dupliquer le mandat et les activités de l'INPT, instance spécialisée en matière de prévention de la torture et des mauvais traitements des personnes privées de liberté. Le risque de doublons concerne notamment le monitoring préventif (visites dans les lieux de privation de liberté en vue d'identifier des risques structurels de violations des droits humains), la réception et le traitement de réclamations et plaintes concernant les droits humains dans des lieux de privation de liberté ainsi que les activités de sensibilisation, recherche, et formation des agents de l'État.

Dans un souci d'efficacité, il faut donc une vision d'ensemble du rôle respectif de ces trois instances, ainsi que des contributions que pourraient apporter l'Instance Vérité et Dignité (IVD) et la société

¹⁷ Le Mécanisme national de prévention de la torture de la Tunisie, établi suite à la ratification de l'OPCAT.

civile. Dans cette section, l'APT propose deux scénarios principaux : le premier prévoit un partage thématique avec l'INPT comme instance unique en charge des droits humains dans les lieux de privation de liberté, tandis que le deuxième propose un partage méthodologique avec l'Instance de prévention focalisant sur des visites préventives et une autre instance traitant des plaintes.

1.1. Considérations préliminaires : Le risque de doublons, la spécificité et la temporalité

En guise d'introduction, il semble judicieux de rappeler les effets négatifs de doublons des mandats, constatés dans d'autres juridictions :

- réponses et recommandations contradictoires qui peuvent se neutraliser ou s'annihiler mutuellement,
- gaspillage des ressources de l'État,
- démarches complexes pour les citoyens,
- conflits de mandat entre institutions,
- confusion pour les autorités détentrices.¹⁸

*Les interventions respectives en **Turquie** de l'Institution nationale des droits de l'homme (INDH) et de l'Ombudsman concernant les violations des droits de l'homme lors des dispersions des manifestations dans le parc Gezi en 2013, peuvent servir d'exemple. Suite aux allégations d'usage disproportionné de la force par la police, les deux instances ont procédé à des enquêtes, séparément. Chacune a ensuite publié un rapport sur l'usage excessif de la force par la police contre des manifestants, mais en aboutissant à des conclusions et recommandations divergentes. Les ONGs turques de droits humains se sont plaintes du fait que le gouvernement n'a mis en œuvre que les recommandations plus faibles de l'INDH et a ignoré les recommandations, plus substantielles, de l'Ombudsman.¹⁹*

¹⁸ Une liste de ces effets négatifs se trouve par exemple dans Carver, Richard : *One NHRI or Many? How Many Institutions Does it Take to Protect Human Rights? - Lessons from the European Experience*, Journal of Human Rights Practice Vol 3, 2011.

¹⁹ Entretien de l'APT avec des ONG Turques.

En plus de la problématique des doublons, le fait que l'attention de plusieurs instances porte sur une même problématique risque également de se faire au détriment d'autres besoins en matière de protection des droits humains et de la prévention des violations.

Il est important de souligner également la spécificité du mandat du Mécanisme national de prévention (MNP) prévu par le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT). Cette spécificité a amené un nombre d'États, dont la Tunisie, à opter pour la création d'une instance spécialisée et distincte d'autres organes de droits humains. La spécificité du MNP réside dans son approche proactive et préventive par le biais de visites régulières à tout lieu de privation de liberté. C'est ce qui distingue le travail d'un MNP du rôle réactif d'enquête suite aux plaintes déposées formellement (souvent le rôle de l'Ombudsman) ainsi que du rôle de débat et de promotion des droits humains (le rôle de certains Conseils consultatifs des droits humains).

Il convient de rappeler également, que les MNPs s'intéressent au traitement, à la situation et aux conditions de détention des personnes privées de liberté mais aussi du personnel travaillant dans ces lieux. Les MNP appréhendent donc l'ensemble des questions liées à la dignité humaine dans les lieux de privation de liberté.²⁰ L'approche préventive nécessite une vue globale, y compris une attention particulière aux conditions et procédures de détention,²¹ qui ne se contente pas de constater l'absence de cas de torture.

*Cette spécificité du mandat préventif du MNP a amené le législateur **français** à décider, en 2011, lors de la fusion des quatre instances indépendantes de droits humains en Défenseur de droit, de ne pas inclure le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), qui est le MNP français.²² Les*

²⁰ OPCAT, §1 et 19.b.

²¹ Le concept de la prévention du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture, CAT/OP/12/6.

²² Le défenseur de droits est un fruit de la révision constitutionnelle de 2008, concrétisé par la loi organique N°2011-333. Le défenseur (Ombudsman) remplace l'ancien Médiateur de la République, ainsi que la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Défenseur des enfants et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. L'Assemblée nationale avait amendé le projet de loi en première lecture pour inclure le CGLPL dans la fusion, mais après débat au Sénat, une majorité a trouvé que la spécificité du CGLPL devrait être préservée dans une instance autonome séparée du Défenseur.

arguments principaux en faveur du maintien d'une institution distincte étaient la spécificité du mandat du CGLPL, portant sur un contrôle par le biais des nombreuses visites sur place et le fait que, en pratique, les personnes privées de liberté et les personnels des lieux de privation de liberté ne peuvent ou ne veulent que rarement saisir un mécanisme de plainte.²³

Finalement, il faut aussi tenir compte de la temporalité des processus de mise en place des trois instances en cours en Tunisie, au moment de la rédaction de ce rapport. Les missions de l'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT) ont été définies par la loi organique N°2013-43 du 23 octobre 2013. Néanmoins, en décembre 2015, les membres de cette instance n'ont toujours pas été désignés, le mécanisme n'a donc pas encore commencé à fonctionner. Concernant l'INDH, l'article constitutionnel et l'avant-projet de loi sous considération au niveau du gouvernement donnent une idée générale des missions de cette future instance sans que ces missions n'aient été fixées. Il existe donc une certaine marge de manœuvre. Le Médiateur administratif fonctionne pour le moment sur la base de son décret de 1993 et de ses amendements,²⁴ sa réforme vers une instance d'Ombudsman des droits humains en est au stade de réflexion générale. Il en résulte une image assez claire du mandat de l'INPT, mais le partage des missions entre INDH et Médiateur ou futur Ombudsman reste ouvert à la discussion.

1.2. Les scénarios de partage des rôles

Les missions principales d'une instance de droits humains en matière de prévention et de protection contre la torture et autres mauvais traitements sont d'une part le monitoring préventif et d'autre part les enquêtes suite aux plaintes individuelles. A ceci s'ajoutent des missions additionnelles comme la formation des agents de l'État, la sensibilisation et des études. Partant du principe qu'une clarification des rôles et responsabilités de chaque instance est souhaitable, notamment concernant les missions principales, on peut identifier deux scénarios de partage des rôles :

²³ Sénat, Rapport N°258 (2010-2011) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 janvier 2011 et concernant le projet de loi N°2011-333.

²⁴ Décret N°1993-51 du 3 mai 1993 ; loi N°200-21 du 14 février 2002 ; décret N°2000-884 du 27 avril 2000 et décret N°2005-3321 du 12 décembre 2015.

Scénario 1 : Partage thématique – Une Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT) responsable unique / principale de la surveillance des droits humains dans les lieux de privation de liberté

Dans ce scénario, l'INPT en tant qu'instance spécialisée aurait la responsabilité unique (ou tout au moins principale) de traiter toutes les questions relatives au respect des droits humains dans les lieux de privation de liberté. A cette fin, l'INPT effectuerait toutes ses missions selon la loi organique N°2013-43, §3, à savoir :

- visites préventives régulières,
- réception et traitement de plaintes et notifications individuelles,
- avis concernant des lois et projets de loi,
- recommandations, campagnes de sensibilisation,
- formation des agents de la fonction publique, recherche et études.²⁵

L'Instance nationale des droits de l'homme (INDH) et le Médiateur Administratif n'auraient que des responsabilités subsidiaires dans le domaine de la privation de liberté. Par contre, l'INDH aurait la responsabilité principale de monitoring des tribunaux et des instances d'application de la loi (en dehors des lieux de privation de liberté), comme prévu par l'article 5.7 de l'avant-projet de loi portant sur la création de l'INDH.

Sur le plan opérationnel, l'INDH et le Médiateur transmettraient toutes les plaintes concernant la privation de liberté à l'INPT. Les autres instances s'abstiendraient de s'autosaisir de questions liées à la privation de liberté.

L'avantage de ce scénario serait que l'INPT pourrait déployer son mandat d'une manière holistique pour appréhender toutes les problématiques liées aux lieux de privation de liberté, de la réclamation individuelle à la gestion des lieux, des politiques publiques aux lois impactant la dignité des personnes privés de liberté, de leurs proches et des employés de ces lieux.

Dans un tel scénario, le défi pour l'INPT serait d'assurer, par le biais de son organisation interne, un bon équilibre entre son mandat préventif et la gestion des plaintes individuelles : le risque serait que

²⁵ Loi organique N°2013-43 du 23 octobre 2013, Art.3.

l'urgence inhérente au traitement des plaintes individuelles prenne le dessus sur le rôle préventif. Ce problème peut être évité par la spécialisation au sein de l'instance.

Sur le plan législatif, cette distribution des rôles devrait être précisée dans la loi établissant l'INDH et une éventuelle loi sur le Médiateur.

*Cette approche a été favorisée en **France** : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) en tant qu'instance spécialisée veille à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine, par le biais des visites préventives et d'une procédure de saisine des cas individuels.²⁶ Le Contrôleur général peut visiter à tout moment tout lieu où des personnes sont privées de liberté. Ses équipes effectuent des visites approfondies programmées et des visites inopinées (137 établissements visités en 2014 ; pour une durée moyenne de 5.2 jours par prison). Suite aux visites, le Contrôleur général transmet au ministre concerné un rapport de visite puis des recommandations qu'il peut rendre publiques. Il remet chaque année un rapport d'activités au Président de la République et au Parlement. Ce rapport, qui contient non seulement un bilan d'activités, mais des analyses thématiques, est rendu public.*

La procédure de saisine individuelle par lettre est le deuxième pilier du mandat du CGLPL. Elle permet à toute personne de porter à la connaissance du Contrôleur des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence. Le Contrôleur peut ensuite vérifier ces informations, si nécessaire sur place, pour ensuite formuler des recommandations, qu'il peut rendre publiques. La procédure est utilisée fréquemment (en 2014, le CGLPL a traité 4125 lettres). Au-delà du suivi individuel, l'analyse des informations reçues par le biais de cette procédure sert de base pour programmer des visites préventives. Ce deuxième pilier a été renforcé en 2014 lors de la réforme de la loi instaurant le CGLPL.²⁷

A noter que le législateur français a reconnu la spécificité du MNP, mais n'a pas souhaité faire du CGLPL la seule instance

²⁶ Loi N°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

²⁷ CGLPL, rapport d'activités 2014.

indépendante en charge des droits fondamentaux dans les lieux de privation de liberté. Cette situation crée un flou de compétences entre institutions, déploré par certains praticiens. Les citoyens peuvent porter des réclamations concernant le comportement des personnels, y compris dans les lieux de privation de liberté, non seulement à l'attention du CGLPL, mais aussi à celle du Défenseur des droits (Ombudsman). Le Défenseur peut procéder à des enquêtes aboutissant à des recommandations portant sur des mesures disciplinaires. La procédure du Défenseur est toutefois moins utilisée que la saisine du CGLPL (702 réclamations concernant la déontologie de la sécurité reçues chez le Défenseur en 2014,²⁸ contre 4125 lettres reçues par le CGLPL). Ceci s'explique par une plus grande notoriété du CGLPL et son accessibilité grâce à sa présence régulière dans les lieux de privation de liberté.

En Géorgie, l'Ombudsman, désigné comme MNP, est souvent mentionné comme exemple d'une institution englobant à la fois le mandat de traitement de plaintes et celui de visites préventives. Depuis 2014, deux départements distincts existent au sein de la même institution pour le traitement des plaintes et pour effectuer les visites préventives. Les équipes en charge des visites préventives sont accompagnées pendant leurs visites par un collaborateur de l'unité des plaintes pour un accès facilité à cette procédure. Jusqu'en octobre 2014, l'unité du MNP au sein de l'Ombudsman s'occupait à la fois des plaintes individuelles et des visites préventives. Confronté au fait que le traitement des plus de 2000 plaintes annuelles laissait peu de temps pour des visites préventive, le traitement des plaintes a été transféré à une autre unité au sein de l'Ombudsman. Un système d'échanges d'informations entre le MNP et cette unité a été mis en place.²⁹

²⁸ Défenseur des droits, rapport d'activités 2014.

²⁹ Le rapport annuel 2014 du MNP de la Géorgie, présenté le 26 juin 2015, explique : *Since 1 October 2014 the Department of Prevention and Monitoring at the Office of the Public Defender of Georgia no longer deals with individual applications/ complaints and is primarily focused on preventive monitoring, which is fully in line with the Guidelines on National Preventive Mechanism issued by the UN Subcommittee on Prevention of Torture (hereinafter referred to as "SPT"). The individual applications received from the places of deprivation of liberty are now reviewed by the Criminal Justice Department of the Office of the Public Defender of Georgia.*

*Au **Paraguay**, le MNP a développé une politique interne en matière de traitement des plaintes, en plus des visites préventives. En **Argentine**, l'Ombudsman pour les prisons fédérales a incorporé sa longue pratique de traitement des plaintes dans sa nouvelle stratégie préventive suite à sa désignation comme l'un des organes constituant le MNP.*

Scénario 2 : Division méthodologique – Une Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT) en tant que spécialiste de la prévention

Dans ce scénario, l'INPT favoriserait l'aspect préventif de son mandat, qui consisterait à identifier et traiter des problèmes structurels à l'origine des violations des droits humains dans les lieux de privation de liberté. L'INDH (ou le Médiateur) serait chargé de traiter et d'enquêter sur les plaintes « formelles » liées à la privation de liberté (« plainte formelle » au sens d'être déposée en tant que plainte, transmissible, portant sur des violations de lois ou règlements par des agents de la fonction publique ; à distinguer des informations sur des situations individuelles reçues à l'occasion de visites).

Dans ce scénario, l'INPT effectuerait toutes les missions selon la loi organique N°2013-43, §3, mais transmettrait toute plainte formelle à l'INDH ou au Médiateur. L'article 3.4 dispose que l'une des missions de l'INPT est de « Recevoir les plaintes et les notifications concernant les éventuels cas de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les lieux de privation de détention, assurer l'investigation de ces cas et les transmettre, selon les cas, aux autorités administratives ou juridictionnelles compétentes. » L'interprétation de cet article pourrait spécifier la compétence de l'INDH et du Médiateur administratif en tant qu' « autorité administrative compétente » à laquelle l'INPT devrait transmettre les plaintes pour enquête.

Sur le plan opérationnel, l'INPT enregistrerait donc des plaintes reçues lors des visites pour les transmettre à l'instance compétente. Ceci n'exclut pas que l'INPT pourrait traiter de réclamations moins « sérieuses » directement sur place avec les autorités en charge, dans l'intérêt de trouver des solutions immédiates aux problèmes rencontrés.

Il serait possible, comme dans certaines juridictions, qu'un officier de l'INDH en charge des plaintes accompagne les équipes de l'INPT pendant les visites, pour un enregistrement immédiat.

L'avantage de ce scénario serait que l'INPT pourrait alors se concentrer sur le mandat préventif et le dialogue constructif avec les autorités en vue d'améliorer la protection des personnes privées de liberté. Le traitement des plaintes peut – par sa nature – amener à une relation plus conflictuelle avec les autorités détentrices, notamment si des cas finissent devant la justice pénale. Avec la division méthodologique, l'approche plus répressive serait laissée à l'INDH (ou Médiateur / Ombudsman).

Le désavantage de cette séparation de mission entre préventif et traitement de plainte serait le risque de perte d'information et donc de compréhension globale. Les plaintes individuelles contiennent des informations importantes permettant au mécanisme préventif de comprendre les problèmes structurels, tandis que la bonne connaissance des milieux de privation de liberté aide à mieux apprécier la problématique d'un cas individuel. Regrouper les deux approches méthodologiques dans la même institution semble donc la meilleure solution pour la protection de la dignité des personnes privées de liberté. Il s'y ajoute l'avantage non-négligeable d'une clarté de mandat facilement communicable auprès des autorités et du public.

1.3. Missions additionnelles

La prévention de la torture et des mauvais traitements nécessite une approche globale, qui va au-delà du monitoring et du traitement des plaintes. Il inclut d'autres missions, auxiliaires, qui peuvent être mises en œuvre par le MNP même ou par une autre instance, notamment la formation des agents, la sensibilisation du public et les recherches et études approfondies. A noter que la loi 2013-43 instaurant le MNP prévoit dans son article 3 que le MNP soit investi de toutes ces missions.³⁰ Rien n'empêche pourtant la Tunisie de décider que certaines de ces missions soient remplies par d'autres instances ou organisations.

³⁰ Notamment, formation des agents (art 3.10) et recherche et étude (art 3.11).

Recherches et études approfondies

Les MNPs ont avant tout un mandat opérationnel, organisé autour de leurs visites régulières dans les lieux de privation de liberté, l'analyse des observations, la formulation de recommandations et le travail avec les autorités sur la mise en œuvre de ces recommandations. Ces missions ne laissent pas toujours suffisamment de temps pour la conduite d'études approfondies. En outre, le personnel des MNP a davantage un profil de terrain, qui n'inclut souvent pas le profil de chercheurs de type académique. Pour cette raison, certains MNPs ont établi des cadres de collaboration avec d'autres instances autonomes ou des universités pour des recherches plus approfondies.

L'Allemagne a créé un nouveau MNP spécialisé (Nationale Stelle zur Verhütung der Folter), qui n'est pas lié à l'Institut allemand des droits de l'homme (INDH). L'Institut allemand des droits de l'homme a un mandat faible de protection, mais des compétences en termes de recherche et d'étude portant sur les politiques publiques des droits humains. L'INDH rédige donc des études et fait de la sensibilisation, y compris dans des domaines touchant à la privation de liberté.³¹

La Suisse a également créé un nouveau MNP spécialisé, le Comité national pour la prévention de la torture (CNPT). Le Comité a demandé au Centre suisse de compétence pour les droits humains³² de réaliser des études juridiques approfondies sur des questions liées à la privation de liberté.³³ Le CNPT, en tant que comité opérationnel, n'a pas les moyens de faire de telles études.

³¹ Exemples récents : Un *policy paper* sur des mécanismes de plainte concernant la police (janvier 2015) et brochure y référant dans un langage très simple (accessible aux personnes souffrant des difficultés d'apprentissage) sur les droits des personnes lors des interventions de la police.

³² La Suisse n'a pas d'INDH. Le CSDH est un réseau d'universités avec des compétences dans le domaine des droits humains, mis sur pied par la Suisse en vue de la création d'une véritable INDH dans un stade ultérieur.

³³ Exemples récents : La conformité aux droits humains de la détention dans les quartiers de haute sécurité en Suisse, mars 2014. Renvoi forcé et droits humains, quelles limites ?, novembre 2011. Protection juridique en cas d'abus de la part de la police - Vue d'ensemble des mécanismes d'examen existants en Suisse, février 2014 (étude disponible en allemand).

Formation des agents publics

Dans certains États, les MNP participent aux formations des agents de la fonction publique en vue de les sensibiliser aux questions des droits humains et au mandat du MNP. Une étude sur l'impact des MNP dans les pays de l'Union européenne a révélé que la participation des MNPs à de telles formations peut contribuer à l'appropriation des recommandations par les agents de la fonction publique et donc à leur mise en œuvre (exemple : Chypre, Estonie, France, Pologne). La même étude constate également que d'autres MNPs ne s'engagent pas dans des formations, par manque de moyens ou de mandat. Dans d'autres situations, cette mission est réalisée par d'autres instances des droits humains.

Le Sénégal a créé un nouveau MNP spécialisé, l'Observateur national des lieux de privation de liberté (ONLP). Le Comité Sénégalais des droits de l'Homme (CNDH, qui est l'INDH du Sénégal) est en cours de réforme. Selon la vision prévalant dans le pays, le CNDH va participer aux formations des forces de sécurité, du personnel pénitentiaire et des magistrats pour sensibiliser ces professions aux questions des droits humains, pendant que l'ONLP va continuer à se focaliser sur les visites, les réformes de la législation et des règlements concernant les lieux de détention et le traitement des saisines.

Observations et propositions de l'APT

La loi 2013-43 donne à l'INPT un mandat holistique de prévention de la torture et des mauvais traitements et l'investit notamment des missions de monitoring préventif (visites, rapports et recommandations, dialogue avec des autorités) et du traitement des plaintes individuelles, en plus de certaines missions de sensibilisation, de formation et d'études. Il est souhaitable de clarifier, avant de finaliser la loi portant sur la création de l'INDH, si l'INPT va avoir la responsabilité principale de mettre en œuvre ces missions, ou si certaines de ces missions vont être mises en œuvre par l'INDH (ou dans le futur, par le Médiateur administratif). En tant que mécanisme national de prévention, l'INPT va, au minimum, être l'instance spécialisée dans le monitoring préventif. Il reste à clarifier, notamment, si elle va aussi être chargée, dans

la pratique, d'enquêter sur les plaintes formelles, ou si cette responsabilité reviendra à l'INDH.

L'APT propose donc aux acteurs tunisiens :

- ↳ D'engager un processus de concertation et décisions sur le futur partage des rôles entre l'INPT et l'INDH en matière de protection des personnes privées de liberté. Dans le cadre de ce processus, il s'agira de clarifier notamment si c'est l'INPT ou l'INDH qui aura la responsabilité principale du traitement des plaintes individuelles formelles et de considérer, dans ce processus, les avantages d'un partage thématique tel que décrit dans le scénario 1.
- ↳ De prendre en compte également la possibilité de transformer le Médiateur administratif en Ombudsman des droits humains et son futur rôle.
- ↳ De clarifier le partage des rôles dans la future loi instaurant l'INDH.

2. Interface avec l'instance de la justice transitionnelle et la société civile

2.1. Articulation avec l'Instance Vérité et Dignité

L'Instance Vérité et Dignité (IVD), instaurée le 24 décembre 2013, est inter alia chargée de proposer des mesures pratiques en vue de réformer des institutions qui ont été impliquées dans des violations graves des droits humains entre 1955 et 2013, afin d'assurer la non-répétition de telles violations. L'IVD inclut donc une mission préventive, notamment concernant la torture et des mauvais traitements. En éclaircissant le fonctionnement du système répressif elle devrait fournir une base d'analyse importante pour la mission préventive de l'INPT.

Il se pose donc la question de l'articulation entre l'instance tunisienne de la justice transitionnelle et d'autres instances indépendantes des droits humains, y compris le MNP.

Dans la plupart des autres expériences similaires, les instances de la justice transitionnelle ont précédé les mécanismes permanents des droits humains, tandis qu'en Tunisie, ces différentes instances sont mises sur pied au cours de la même période.

En Amérique latine, marquée par un grand nombre d'expériences de justice transitionnelle, il n'existe que très peu de liens entre les processus de justice transitionnelle et les processus de mise en place des INDH et des MNP.³⁴

Au **Maroc**, l'instance nationale des droits de l'homme et l'instance de la justice transitionnelle ont été étroitement liées. Au cours de son mandat de 2004 à 2006, l'Instance Équité et Réconciliation (IER) a apporté la lumière sur 16'000 dossiers de victimes de violations graves des droits humains en vue de réparations individuelles et communautaires et de recommandations visant la non-répétition. La moitié des membres de l'IER étaient des membres du Conseil Consultatif des Droits Humains (CCDH). Une fois le mandat de l'IER terminé, le CCDH a été chargé du suivi des dossiers individuels en suspens et de veiller à la mise en œuvre des recommandations structurelles.

Observations et propositions de l'APT

L'APT propose donc aux acteurs tunisiens :

- ↳ De prendre en compte lors de l'établissement d'Instances permanentes de droits humains, le fait que ces instances pourraient « hériter » du suivi des dossiers en suspens de l'IVD.

2.2. Articulation avec les organisations de la société civile

En Tunisie, la société civile porte une attention particulière aux respects de droits humains dans les lieux de privation de liberté. Des initiatives importantes dans le domaine ont été développées depuis 2011, y compris la constitution d'une équipe nationale de monitoring des lieux de privation de liberté. Les ONGs en général et l'équipe nationale en particulier souhaitent collaborer avec les instances étatiques indépendantes de droits humains. La question se pose de savoir comment articuler cette collaboration en vue d'assurer la meilleure protection possible des personnes privées de liberté.

³⁴ Engstrom, Par : *Coherence of oversight systems: Independent human rights institutions in Latin America*, Rapport mandaté par l'APT pour la présente étude, mai 2015, disponible sur : <http://www.apr.ch/publications>

Dans cette perspective, il est utile de rappeler les différentes formes d'interaction entre la société civile et des instances de protection et surveillance des droits humains créées par l'État.

Il convient de noter que la société civile joue un rôle primordial pour les droits humains, en demandant des comptes aux institutions de l'Etat en ce qui concerne le respect de ces droits. Le contrôle efficace des institutions de l'administration se base sur une articulation réussie entre les instances étatiques indépendantes de contrôle et les mécanismes de contrôle sociétal.³⁵ On peut distinguer différentes formes d'articulation, en fonction de leurs mandats. Les différentes ONGs d'un pays interagissent de manière différente avec les instances indépendantes.

Les relations entre ONGs nationales et MNP – et/ou INDH de manière plus générale – peuvent prendre quatre types de forme :

- Surveillance
- Activation
- Orientation
- Participation

Surveillance

Les ONGs jouent un rôle clé de surveillance de la manière dont un MNP (et/ou une INDH) met en œuvre son mandat. Dans de nombreux pays, les ONGs ont rédigé des rapports ou adopté des positions critiques concernant le travail d'une INDH, d'un MNP ou concernant la collaboration entre l'État et ces instances.

Un tel rôle est difficile à jouer lorsque l'ONG participe activement au sein d'une instance : il peut s'avérer impossible de se prononcer d'une manière indépendante sur le fonctionnement de celle-ci, du fait de la coresponsabilité ou de la crainte de mettre en péril sa participation même à cette instance. Il est donc important que quelques associations conservent un rôle d'observateur externe pour surveiller le fonctionnement des instances avec recul.

³⁵ Dans la « *political accountability theorie* » on parle du contrôle horizontal par des instances étatiques professionnelles et du contrôle vertical, par la société et ses organisations. Les recherches sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ont constaté que les modèles dits « hybride » de contrôle horizontal et vertical sont les plus efficaces (voir p.ex. le guide de l'Union interparlementaire « *Parliament and democracy in the 21st century* », Genève, 2006).

Activation

La visite d'une prison, l'entretien avec un détenu, la décision d'approfondir un thème particulier par un MNP sont souvent initiés suite à l'action d'une ONG. Les ONGs peuvent « faire bouger » les instances indépendantes étatiques de nombreuses façons : par la soumission de rapports, le conseil auprès des citoyens en vue de déposer leur doléance devant l'instance, etc.

Dans leur rôle d'activation d'un mécanisme, les ONGs ne participent pas au fonctionnement de celui-ci, mais l'utilisent afin d'aider des victimes et attirer l'attention sur les risques de violations. Une étude récente portant sur les MNP en Europe a révélé le rôle très important de la société civile dans la préparation des visites des MNP, grâce aux informations que ces organisations fournissent en amont.³⁶

Orientation

Les ONGs peuvent aussi, selon les pays, contribuer à la définition des orientations stratégiques des mécanismes. Leur participation peut être plus ou moins formalisée. Les lois et procédures peuvent prévoir des consultations avec des ONGs lors de la désignation des membres du MNP, par exemple.

Certain pays ont créé des conseils consultatifs auprès des INDH ou des MNP, dans lesquels siègent des associations de la société civile.

Le Sénégal a instauré auprès de son Observateur des lieux de privation de liberté (le MNP) un Comité de veille ayant pour mission « d'informer l'observateur de toute situation qui menace le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté », mais aussi de faire connaître le MNP auprès des autorités et du public et de veiller à son bon fonctionnement. Les représentants de la société civile siègent dans ce Comité de veille, ainsi qu'un représentant de l'INDH du Sénégal.³⁷

³⁶ Ludwig Boltzmann Institute et University of Bristol : *Enhancing impact of NPMs - Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*, mai 2015.

³⁷ Décision N°002-2012 de l'Observateur national pour la prévention de la torture portant sur la création d'un comité de veille.

Participation

Enfin, dans certains pays des ONGs ou leurs représentants participent directement au travail opérationnel du MNP. Les raisons à cela sont multiples : dans certains pays les experts des ONGs comblent des lacunes au niveau de certaines compétences du MNP, ou pour assurer une meilleure couverture géographique, tandis que dans d'autres situations l'inclusion des représentants des ONGs vise à augmenter l'indépendance et la crédibilité du MNP.

*Au **Danemark**, l'Ombudsman a été désigné comme MNP. Pour la mise en œuvre de cette mission, l'Ombudsman (de tradition Ombudsman administratif) coopère avec l'Institut Danois des droits de l'homme et avec l'ONG Dignity. L'objectif de cette collaboration est de compléter les capacités de l'Ombudsman, par des connaissances approfondies en matière de droits humains (Institut danois) et en matière d'expertise médicale (ONG Dignity). Les experts des trois organisations participent ensemble aux visites. La coopération est instaurée au niveau du management (par des réunions annuelles à haut-niveau) et plus régulièrement au niveau opérationnel.*

*En **Slovénie**, les visites aux lieux de détention sont conduites conjointement par l'Ombudsman avec des ONGs. Les ONGs sont choisies par l'Ombudsman pour une durée d'une année, suite à un appel d'offre. Une relation contractuelle est établie qui règle la division des tâches, les responsabilités et la prise de décision entre l'Ombudsman (qui fonctionne comme MNP) et les ONGs concernées.*

Il existe malgré tout également des cas pour lesquels la participation des ONGs dans le MNP ne semble pas fonctionner aussi bien que souhaité. Les problèmes sont liés à la difficulté pour les ONGs habituées à la dénonciation d'adopter une approche préventive, au conflit d'intérêt pour des représentants des ONGs offrant des services juridiques ou médicaux et le manque de durabilité de l'engagement bénévole inhérent à beaucoup d'associations de la société civile.

Observations et propositions de l'APT

Les ONGs tunisiennes ont joué un rôle clé dans le processus de rédaction et d'adoption de la loi instaurant le MNP. En parallèle, les ONGs ont aussi commencé à effectuer des visites de lieux de privation de liberté. En outre, une équipe nationale de monitoring est en train d'être mise sur pied. Les conditions sont donc propices pour que la société civile joue un rôle clé, avec le MNP et d'autres instances nationales, en matière de prévention de la torture et le respect de la dignité humaine dans les lieux de privation de liberté.

A noter que selon le modèle de MNP choisi par la Tunisie, des activistes de la société civile auront un rôle à jouer au sein de l'INPT. Selon la loi instaurant l'instance, six des seize membres de l'INPT représentent les organisations et associations de la défense des droits de l'homme.

L'APT propose aux organisations de la société civile :

- ↳ Que chaque association s'interroge sur le rôle qu'elle devrait jouer envers l'INPT (et les autres instances), en fonction de son analyse de la situation institutionnelle et de son mandat ;
- ↳ Que les associations se concertent et coordonnent leurs rôles respectifs ;
- ↳ D'examiner la proposition de mettre sur pied un « comité de veille » / « comité consultatif » auprès de l'INPT (et éventuellement des autres instances) ;
- ↳ De développer, ensemble si nécessaire, une stratégie de plaidoyer pour revendiquer que cette collaboration soit formalisée.

L'APT propose aux autorités :

- ↳ De dialoguer avec les associations de droits humains sur la manière dont elles peuvent contribuer à renforcer la prévention de la torture en collaborant avec le MNP.

3. Cohérence grâce aux mesures d'harmonisation et de coopération

Le présent chapitre porte sur la cohérence d'ensemble du système de protection des droits humains en matière de privation de liberté. Ceci concerne d'une part la question d'harmonisation des normes et procédures administratives des différentes instances et d'autre part la question des mécanismes de collaboration entre les instances.

3.1. Harmonisation des normes et procédures administratives des différentes instances

Dans des juridictions connaissant plusieurs institutions étatiques indépendantes, le besoin d'harmonisation des normes et procédures administratives a souvent été constaté. Les avantages en termes d'égalité de traitement des membres, du personnel et des bénéficiaires et du contrôle démocratique sont évidents.

Cependant, dans la réalité, les différentes instances indépendantes d'un pays ont souvent des origines historiques diverses. Leurs statuts, leurs cultures administratives et leurs pratiques se sont développées de manière diversifiée. Les efforts d'harmonisation se sont donc confrontés quelquefois à des résistances et d'autres fois le projet d'harmonisation n'est pas mis en œuvre par manque de porteur de ce projet.

En France, le besoin d'une loi-cadre définissant les conditions de création et d'organisation des instances autonomes a été constaté à plusieurs reprises, notamment par le sénateur Patrice Gélard dans un rapport de 2006. En 2014, dans un rapport de suivi concernant les autorités autonomes en France, le sénateur constate toutefois peu de progrès. La loi-cadre qu'il a recommandé n'existe toujours pas, même si les observateurs et les praticiens soutiennent cette proposition.³⁸

³⁸ France, Sénat, « Autorités administratives indépendantes - 2006-2014 : un bilan », Rapport d'information N°616 (2013-2014) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2014.

Observations et propositions de l'APT

L'utilité d'une loi-cadre réglant les procédures d'établissement et d'administration des différentes instances indépendantes semble incontestée. Il est donc plutôt étonnant que nous n'ayons pas pu trouver des exemples de telles lois dans d'autres juridictions. Le fait qu'il semble plutôt difficile d'unifier les pratiques des instances existantes montre l'importance de définir une telle loi le plus tôt possible. Le processus de réforme institutionnelle globale en cours en Tunisie permet une telle approche plus systématique.

En conséquence, l'APT propose aux acteurs tunisiens :

- ↳ D'unifier les procédures administratives des différentes instances indépendantes, si possible par une loi-cadre ;
- ↳ D'entamer ce processus d'unification le plus vite possible, avant l'établissement des nouvelles instances.

3.2. Mécanismes de coopération entre instances

Lorsque plusieurs instances traitent de questions similaires, une bonne coopération devient essentielle pour l'efficacité de la protection des droits humains. Des pays dotés de plusieurs instances de droits humains ont donc développé des mécanismes de collaboration entre ces instances. Certains de ces mécanismes de collaboration ont été instaurés par le législateur lors de la création des instances, d'autres ont été développés par les instances elles-mêmes.

Une coopération efficace nécessite plusieurs mesures, y compris des échanges personnels réguliers au niveau stratégique et opérationnel, une clarification des rôles par le biais de conventions et d'un respect des mandats mutuel.

A noter que ces mécanismes de coopération doivent être perçus comme une tentative de clarifier les compétences de chaque instance, de prévenir des conflits de compétence entre institutions et de créer des synergies. Cependant, dans la pratique, ces mécanismes n'arrivent pas toujours à contourner les difficultés dues au manque de stratégie globale à l'origine des chevauchements des institutions.

3.2.1. Bureaux mutualisés, en particulier dans les régions ; « guichet unique »

Un moyen pratique d'assurer un traitement efficace des demandes et des réclamations des citoyens par l'instance la plus appropriée est la mutualisation des bureaux, potentiellement avec un guichet de réception unique. Une telle infrastructure permet aux citoyens un accès aisé auprès de la bonne instance, permet au personnel des instances de collaborer au quotidien et diminue les frais administratifs. Plus important encore, une telle structure peut permettre de couvrir l'intégralité du territoire grâce à l'existence de bureaux locaux.

En Hongrie, les institutions de droits humains fonctionnaient avec des bureaux et des guichets uniques jusqu'à la fusion des instances spécialisées au sein d'un seul Ombudsman en 2011. Auparavant, l'Ombudsman de droits humains et les trois ombudsmans spécialisés (protection des données et droit à l'information ; droits des minorités ; droits environnementaux) se partageaient des bureaux et du personnel administratif. Cette expérience a été considérée comme une réussite.³⁹ Lors de la réforme constitutionnelle de 2011, la Hongrie est encore allée plus loin en termes d'intégration : les ombudsmans pour les droits des minorités et les droits environnementaux ont été intégrés au sein de l'Ombudsman de droits humains. Il existe désormais dans la structure de l'Ombudsman un Vice-Ombudsman pour les droits des minorités et un Vice-Ombudsman pour les droits environnementaux.⁴⁰

Convaincu par l'expérience hongroise, Richard Carver, expert du PNUD mandaté par la Croatie en 2010 pour des conseils sur la manière d'améliorer la cohérence et l'efficacité de ses institutions de droits humains a recommandé de mutualiser les bureaux tout en créant des bureaux locaux. Carver avait constaté que les protocoles d'accord entre les différentes instances de droits humains croates ne suffisaient pas à assurer

³⁹ Carver, Richard : *One NHRI or Many?*, cité plus haut.

⁴⁰ *Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights (=Ombudsman)*. En outre, l'Ombudsman a également été désigné comme MNP en 2014.

une bonne collaboration.⁴¹ La réforme des instances de droits humains intervenue dans le pays en 2012 a pris en considération une partie des recommandations du PNUD, mais n'a pas opté pour une mutualisation des bureaux.

Le Kenya a récemment lancé une initiative intéressante visant à faciliter l'accès des citoyens et la coordination entre institutions indépendantes, dans la lutte contre la corruption. La Commission nationale de droits de l'homme du Kenya a lancé en 2012 et 2013 cinq « centres publics de plainte communs » (joint public reporting centres) conjointement avec cinq autres institutions (4 instances indépendantes étatiques et l'ONG Transparency International). Les six institutions ont lancé une plateforme électronique, qui permet aux institutions de recevoir et rediriger des plaintes pour le compte de toutes les institutions membres du réseau. Le but principal de ce mécanisme est d'augmenter l'accessibilité dans les régions lointaines par une mutualisation des présences sur le terrain du pays.⁴² Les acteurs sont satisfaits de cette expérience, qui a été soutenue par l'Agence Allemande de Coopération (GIZ).⁴³

En Tunisie, le Médiateur Administratif est la seule instance existante ayant des bureaux dans les régions. De plus, il semble que le Médiateur bénéficie d'un personnel spécialisé en matière d'accueil des citoyens. Cette infrastructure et ses ressources humaines pourraient constituer la base de bureaux mutualisés, si la Tunisie décidait de suivre cette voie.

⁴¹ Carver, Richard et al. : *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System. Expert Report*, février 2010.

⁴² Voir *Joint public complaints reporting centres launched*, communiqué de presse de l'EACC du 1 juin 2013. Les 6 institutions sont : 1. *The Ethics and Anti-Corruption Commission (EACC)*, 2. *Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR)*, 3. *Commission on Administrative Justice (CAJ)*, 4. *National Cohesion and Integration Commission (NCIC)*, 5. *National Anti-Corruption Campaign Steering Committee (NACCSC)*, 6. *Transparency International - Kenya (TI)*.

⁴³ Projet de la GIZ *Good Governance – strengthening integrity and accountability*. La GIZ a soutenu des projets de coordination similaires dans d'autres pays.

3.2.2. Conseil des instances indépendantes

Un autre moyen de faciliter la collaboration entre différentes instances est de les réunir régulièrement, afin de faciliter la concertation au niveau stratégique et programmatique.

*L’**Australie**, dotée de plusieurs instances nationales de droits humains au niveau fédéral et au niveau des Etats, a créé un « Conseil des instances indépendantes », qui se réunit plusieurs fois par année. Les réunions servent à échanger les expériences, mais aussi à développer des positions communes.⁴⁴*

3.2.3. Président d’instance spécialisée membre d’office dans l’INDH

Dans plusieurs juridictions, les présidents des instances de droits humains spécialisées (mécanisme de plainte anti-discrimination ; mécanisme en charge des groupes vulnérables ; MNP) sont membres d’office de l’instance de droits humains de portée générale. Ce lien institutionnel est évalué de manière positive par des praticiens.

*En **Inde**, la Commission nationale des droits de l’homme inclut d’office parmi ses neuf membres les présidents de la Commission des minorités et de la Commission des femmes.*

*En **France**, le CGLPL est membre d’office de la Commission nationale consultative de droits de l’homme (CNCDH), comme au Maroc, où le Médiateur est d’office membre du Conseil national des droits humains (CNDH).*

3.2.4. Protocoles d’accord ; accords et procédures de réorientation

Au niveau opérationnel, la collaboration est souvent réglée par des conventions entre les instances. Ces protocoles ont pour but d’assurer que la requête d’un citoyen arrive à l’autorité compétente pour son traitement et à éviter des doublons dans le traitement des cas.

⁴⁴ Entretien de l’APT avec la Commission nationale des droits de l’homme d’Australie.

En France, la convention entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits⁴⁵ en est un exemple. Cependant, des praticiens ont remarqué que la convention seule ne suffit pas à régler la pratique des traitements des cas. Dans la réalité, chaque instance semble traiter les cas qu'elle reçoit, sans beaucoup de concertation avec l'autre instance.⁴⁶

Les pays anglo-saxons ont une forte tradition de mécanismes de plaintes en matière de discrimination et sont caractérisés par une multiplicité d'instances. Le besoin de coordination est en outre accentué dans les pays de système fédéral.

En Australie, par exemple, la coopération entre la Commission des droits de l'homme (INDH) et l'Ombudsman est réglée par un protocole de réorientation (referral arrangements). Ce protocole clarifie les champs de compétences de chaque institution en termes de couverture juridique et de services aux citoyens et définit les procédures de réorientation.

La Grande Bretagne est également dotée d'une multitude d'instances nationales indépendantes à différents niveaux. La Commission Equality and Human Rights (EHRC) a été créée en 2006 en tant qu'Institution nationale de droits humains de portée générale. Elle a repris les mandats de trois commissions anti-discrimination précédentes (racisme, genre, handicap). En 2008, lorsque l'Ecosse a fondé sa propre Scottish Commission for Human Rights (SHRC) la loi fondatrice de l'EHRC a été amendée pour clarifier la relation entre les deux instances. L'amendement spécifie que l'EHRC ne se saisira de sujets sous la compétence du parlement écossais qu'avec l'accord de la SHRC. L'EHRC garde néanmoins des compétences spécifiques fondées sur son mandat antidiscriminatoire, y compris à l'égard des sujets sous juridiction écossaise. La

⁴⁵ Convention entre le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, conclue le 8 novembre 2011.

⁴⁶ Observations de l'APT sur le terrain et entretiens avec des praticiens.

relation entre les deux instances est donc complexe. Elle est clarifiée dans un accord détaillé, le MoU.⁴⁷ Le but de cet accord est d'améliorer l'efficacité des deux commissions et de faciliter la compréhension du public de l'interface entre les deux commissions. Après rappel des deux mandats, le MoU définit la relation de travail et émet les principes suivants : indépendance mutuelle, volonté de se mettre d'accord sur les positions, information mutuelle. Il définit les procédures de communication à plusieurs niveaux. Les deux commissions s'engagent à vérifier annuellement la mise en œuvre du MoU, par un rapport auprès de leurs instances dirigeantes. Des praticiens au sein des deux commissions se félicitent de la relation de travail jugée assez bonne. Cela est dû à une combinaison de facteurs, notamment des bases juridiques claires, des procédures de communication et de coopération détaillées grâce au MoU et la bonne volonté des dirigeants des deux instances d'échanger d'une manière franche.⁴⁸

3.2.5. Interface commune au sein du gouvernement et parlement

Les instances indépendantes des droits humains ont des pouvoirs consultatifs, non-contraignants. Il est donc primordial que les recommandations émises par ces instances ne restent pas lettre morte, mais soient mises en œuvre par le gouvernement et l'administration publique. Selon la nature des recommandations, ceci nécessite des actions ciblées, des changements dans des procédures administratives, des ajustements de politiques publiques ou des amendements législatifs.

La mise en œuvre par le gouvernement des recommandations des instances est facilitée de manière importante si les recommandations des différentes instances sont cohérentes dans leur ensemble et se renforcent mutuellement, ce qui requiert une concertation portant sur le fond des recommandations.

⁴⁷ Memorandum of Understanding between the Scottish Commission for Human Rights and the Commission for Equality and Human Rights (EHRC), 21 mai 2009.

⁴⁸ Entretien de l'APT avec des représentants des deux commissions, juin 2015.

*Dans le MoU mentionné plus haut, les commissions de **la Grande Bretagne** et de **l'Écosse** s'engagent à essayer d'atteindre des positions communes, et si ceci n'est pas possible, à s'informer des raisons expliquant les diverses positions, et à s'informer mutuellement avant de publier des positions divergentes.⁴⁹*

La meilleure manière d'unifier des recommandations est la production de rapports et recommandations conjoints. Ils gagnent ainsi en force de persuasion et facilitent l'absorption et la mise en œuvre par le gouvernement et l'administration. Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies produisent régulièrement des rapports et des recommandations conjoints.

*Au **Sénégal**, l'Observateur national des lieux de privation de liberté (OLNPL) a publié un « Rapport sur la situation des droits des femmes dans les lieux de détention au Sénégal », conjointement avec le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies et l'Association des Juristes sénégalaises. Le rapport est le résultat de visites à 5 lieux de détention des femmes effectuées entre mars et juillet 2014.*

Une autre manière de faciliter la prise de conscience par le gouvernement et le parlement, serait la remise et la discussion des rapports annuels au parlement ou au chef d'État.

Cette simultanéité facilite l'absorption par le parlement ou le gouvernement, encourage la collaboration et permet, le cas échéant, de clarifier la manière de procéder en cas de recommandations contradictoires.

Toutefois, l'une des leçons les plus importantes tirée de presque une décennie de mise en œuvre de l'OPCAT est que pour une mise en œuvre efficace des recommandations, le dialogue avec les autorités doit avoir lieu à tous les niveaux hiérarchiques, du directeur d'établissement de privation de liberté au chef du gouvernement et au parlement. Ce dialogue à plusieurs niveaux avec les autorités

⁴⁹ *Memorandum of Understanding between the Scottish Commission for Human Rights and the Commission for Equality and Human Rights (EHRC)*, 21 mai 2009, Article 8.

est un élément constitutif de l'approche préventive et au cœur de l'action des MNP. Pour assurer la mise en œuvre effective des recommandations, les MNPs doivent maintenir un dialogue structuré, à plusieurs échelons des hiérarchies, par écrit et par oral.⁵⁰ Lorsque d'autres instances indépendantes des droits humains s'intéressent également aux droits des personnes privées de liberté, les instances devraient se concerter à tous ces niveaux. Il convient d'éviter que les différentes instances indépendantes adressent leurs recommandations aux différents interlocuteurs au sein du même Ministère, sans coordination concernant le suivi de ces recommandations.

Pour éviter de telles contradictions, il est donc recommandé que le gouvernement désigne des unités ou des officiers de liaison en charge des relations avec toutes les instances indépendantes, pour faciliter l'analyse, l'appropriation et la mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées.

*En **Nouvelle Zélande**, les cinq instances indépendantes de monitoring des lieux de privation de liberté, désignées conjointement comme MNP, se réunissent tous les trois mois en vue d'harmoniser leurs procédures et d'échanger sur des questions méthodologiques, de priorités, de style des rapports, etc. Un représentant du Ministère de la Justice participe à ces réunions pour faciliter la mise en œuvre des recommandations. Le représentant du Ministère de la Justice se charge ensuite du suivi et relaye ces recommandations auprès des autres Ministères et structures.*

3.2.6. Participation des représentants de l'administration au sein d'un conseil consultatif auprès des instances indépendantes

Nous avons mentionné plus haut les comités consultatifs auprès des MNPs en tant que mécanismes institutionnels pour instaurer une participation de la société civile dans l'orientation stratégique et le

⁵⁰ SPT, *Self-Assessment*, §22 et : Ludwig Boltzmann Institute et University of Bristol : *Enhancing impact of NPMs - Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*, mai 2015, pp 4-5.

pilotage des MNP. Dans certains pays de tels comités consultatifs comprennent à la fois des représentants de la société civile et des représentants des autorités. Si l'objectif principal de ces comités est d'orienter les actions des MNP, ils peuvent aussi jouer un rôle en matière de mise en œuvre des recommandations. Ils constituent un cadre de discussion concernant les mesures efficaces et réalistes de mise en œuvre des recommandations entre autorités concernées, instances indépendantes et société civile.⁵¹

*En **Autriche**, l'Ombudsman, qui est désigné comme MNP, reçoit le soutien d'un Conseil consultatif de droits humains concernant son mandat comme MNP. Ce Conseil est composé d'un président, d'un vice-président, et de 32 membres, 16 désignés par les Ministères et les provinces et 16 désignés par les ONGs. Le Conseil consultatif peut conseiller le MNP concernant tous les aspects de son mandat, notamment définir les priorités et proposer des analyses thématiques.*

*Au **Portugal**, l'Ombudsman, qui est aussi le MNP, est assisté dans son rôle de MNP par un Conseil consultatif composé de représentants de la Commission parlementaire des droits fondamentaux, du Conseil supérieur de la justice, du Conseil supérieur des procureurs, du barreau des avocats, des ordres des médecins et des psychologues, de trois personnes « reconnues pour leur statut éthique et civique » et de deux représentants des ONGs. Sa mission principale est d'évaluer les rapports et les activités du MNP et de le conseiller en matière de priorités pour ses activités.*

On pourrait imaginer créer en Tunisie un tel comité consultatif interinstitutionnel œuvrant auprès de plusieurs instances indépendantes. Un tel comité pourrait contribuer à la cohérence entre les instances, à la concertation avec la société civile et à la mise en œuvre des recommandations.

⁵¹ Ludwig Boltzmann Institute et University of Bristol : *Enhancing impact of NPMs - Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*, mai 2015.

Observations et propositions de l'APT

Des pays dotés de plusieurs instances indépendantes chargées de surveiller les droits humains ont développé des mécanismes de coopération aux niveaux stratégique et opérationnel entre les instances elles-mêmes et entre les instances et le gouvernement et l'administration. Ces mécanismes visent à faciliter l'accès des citoyens à l'instance adéquate, à assurer la cohérence des recommandations et à faciliter leur mise en œuvre par le gouvernement. Il est à recommander d'établir de tels mécanismes de collaboration dès le début.

Les mécanismes de coopération vont dépendre du partage des rôles entre les instances, discutés à la section précédente.

L'APT propose aux acteurs tunisiens de considérer :

- ↳ De créer, notamment dans les régions, des bureaux conjoints et guichets uniques servant l'INPT, l'INDH, le Médiateur administratif et l'IVD, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'instance adéquate. De considérer l'utilisation des quatre services régionaux du Médiateur administratif à cette fin.
- ↳ De mettre en place un conseil des instances indépendantes pour faciliter la concertation substantielle et procédurale entre ces instances.
- ↳ D'instaurer en tant que mécanisme de coopération que le président de l'INPT soit membre d'office de l'INDH. A considérer la même option pour le Médiateur administratif.
- ↳ De mettre en place un conseil consultatif auprès des instances indépendantes composé des représentants de la société civile et du gouvernement.
- ↳ De désigner, au niveau des ministères, des unités et des officiers de liaison en contact avec toutes les instances indépendantes.
- ↳ De remettre simultanément les rapports annuels des différentes instances indépendantes à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP).

4. Défis communs à toutes les instances – élire les meilleurs membres pour les instances

Le processus de sélection et désignation des membres des instances indépendantes est primordial pour garantir l'indépendance, la crédibilité et la qualité de travail d'une instance et donc pour la protection des droits humains. Les normes internationales en la matière définissent les éléments procéduraux, sans pour autant préciser la nature de l'organe de désignation.

En vue d'empêcher une hégémonie du pouvoir exécutif sur les structures de droits humains, la nouvelle Constitution tunisienne et les lois instaurant des instances indépendantes prévoient que les membres de ces instances soient nommés par le pouvoir législatif. La question se pose alors de savoir comment garantir que les candidats sont choisis pour leurs connaissances et compétences en matière de droits humains, tout en évitant qu'ils deviennent redevables à des partis politiques ayant soutenu leur candidature.

Par souci d'indépendance, la désignation par l'exécutif et l'administration est à éviter, même si dans certains pays de très bons candidats ont été sélectionnés de cette manière. La désignation par le parlement est donc la solution retenue et promue dans la majorité des pays, notamment dans des pays ayant traversé des phases de transitions vers le renforcement de la démocratie parlementaire (Amérique latine, Europe centrale et orientale). Peu de pays ont opté pour d'autres méthodes, comme par exemple la création de comités de sélection multipartites représentant l'exécutif, le législatif et judiciaire ou la société civile (Équateur). Ces essais n'auraient d'ailleurs, à ce stade, pas donné de meilleurs résultats que la désignation par le parlement.

Pour éviter des sélections partisans, la mesure préconisée en général est l'élection à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. A ceci s'ajoute la recommandation de consulter la société civile pour assurer que le choix soit fondé sur le mérite. Nous allons examiner ces mesures recommandées dans les paragraphes qui suivent.

4.1. Normes internationales

Les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion de la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) stipulent que la nomination des membres d'une instance « *par*

voie électorale ou non, doit être établie selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires ». L'organe d'interprétation de cette norme (le Sous-Comité d'accréditation du Comité international de coordination des INDH) souligne dans ses Observations générales qu' « *assurer l'officialisation d'un processus de sélection et de désignation de l'organe de décision de l'institution nationale des droits de l'homme clair, transparent et axé sur la participation en vertu de lois, règlements ou lignes directrices administratives contraignantes pertinentes, suivant le cas, revêt une importance cruciale.* »⁵² Le Sous-comité souligne que ce processus doit favoriser la sélection fondée sur le mérite pour assurer l'indépendance des membres de l'institution et la confiance du public.

Aux termes des observations générales du Sous-comité, un tel processus devrait inclure les éléments suivants :

- Communiquer publiquement les postes vacants à vaste échelle pour optimiser le nombre de candidats et candidates potentiels, et favoriser ainsi le pluralisme ;
- Favoriser une consultation et/ou participation à vaste échelle au processus de demandes, de présélection, de sélection et de nomination ;
- Évaluer les candidates et candidats en s'appuyant sur des critères prédéterminés objectifs et accessibles au public ;
- Sélectionner des membres de manière à ce qu'ils agissent en leur propre capacité personnelle plutôt qu'au nom de l'organisation qu'ils représentent.

Le Sous-comité souligne que le processus devrait être ouvert et transparent et inclure une consultation avec la société civile.

4.2. Pratiques et expériences

Dans beaucoup des pays l'organe de nomination des membres des INDH et des MNP est le parlement. Ceci est notamment le cas pour les institutions d'Ombudsman parlementaire du type scandinave, répandu en Europe du Nord et de l'Est. À noter qu'une majorité des États parties au Protocole facultatif à la Convention contre la Torture ont désigné leur Ombudsman parlementaire en tant que MNP.

⁵² Observations générales du Sous-Comité d'accréditation, version mai 2013.

Dans une majorité des pays d'Amérique latine les présidents des INDH sont également désignés par le pouvoir législatif, suite à des propositions reçues de l'administration ou, dans quelques cas, de la société civile. Dans beaucoup de cas, l'élection nécessite une large majorité qualifiée (2/3 ou 4/5). Cette majorité qualifiée assure que le ou les titulaires bénéficient du soutien au-delà de la majorité au pouvoir. A noter, pourtant, que dans un certain nombre de pays d'Amérique latine, les processus de désignation par majorité qualifiée ont été retardés, nécessitant quelquefois des solutions intermédiaires.

Il faut aussi prendre en compte que dans les contextes d'Amérique latine et d'Europe, la grande majorité des instances sont présidées par une seule personne (Ombudsman) nommée par le parlement. L'élection d'un comité pluraliste composé de plusieurs membres connaît forcément une dynamique quelque peu différente.

*En Amérique latine, la participation de la société civile dans le processus de sélection est généralement vue comme la meilleure garantie pour assurer la transparence du processus et l'indépendance du ou des titulaires. Au **Nicaragua** et en **Equateur**, la législation instaurant l'INDH rend la consultation de la société civile obligatoire. La législation **bolivienne** prévoit que la société civile propose des candidats.⁵³*

Le défi principal est de mettre sur pied un processus assurant que le choix des candidats et candidates est fondé sur le mérite. A cette fin, quelques parlements ont développé des critères objectifs et les ont publiés par avance afin de garantir la transparence du processus.

*Au **Costa Rica**, le parlement élit l'Ombudsman. La procédure de sélection inclut un appel public à candidature, une évaluation selon un système transparent de points et des auditions publiques des candidats présélectionnés. La combinaison de ces mesures objectives permet un choix transparent et fondé sur le mérite. En pratique, c'est la Commission parlementaire de*

⁵³ Voir Dr. Par Engstrom, *Coherence of oversight systems: Independent human rights institutions in Latin America*, disponible sur : <http://www.apt.ch/en/resources/coherence-of-oversight-systems-independent-human-rights-institutions-in-latin-america/?cat=64>

nomination qui sélectionne trois dossiers, à l'aide d'un système de points et d'auditions publiques et l'élection finale a lieu en plénière. Le processus donne satisfaction.⁵⁴

Observations et propositions de l'APT

La constitution tunisienne et la loi 2013-43 prévoient des mécanismes qui pourraient aider à assurer une élection non-partisane, fondée sur le mérite des candidats. Notamment, la loi 2013-43 prévoit une élection des membres par majorité qualifiée (trois cinquième) et un appel public à candidature.

Pour renforcer davantage la transparence du processus, l'APT propose à l'Assemblée des Représentants du Peuple :

- ↳ D'établir et de publier une liste de critères de sélection des membres de l'INPT et des autres instances.
- ↳ D'instaurer une consultation avec les associations de la société civile concernant les critères de choix, en évitant pourtant la personnalisation du processus de sélection.

⁵⁴ Entretien de l'APT avec le responsable du MNP du Costa Rica. Théoriquement, les partis politiques pourraient en plénière proposer des candidats autres que ceux sélectionnés par la commission de nomination. Cette situation, critiqué par les défenseurs des droits de l'homme, ne s'est jamais réalisée. Elle n'est évidemment pas à recommander.

III. Conclusions et résumé des propositions

Suite à l'installation du premier gouvernement issu de la constitution de janvier 2014, la Tunisie se trouve dans une phase charnière de mise en place et de consolidation d'un système de protection des droits humains. La question de la prévention de la torture et du traitement des personnes privées de liberté est l'une des questions clé. La reconstruction de la confiance entre l'État et les citoyens, primordiale pour la sécurité et la paix, nécessite une prévention accrue de la torture et des mauvais traitements et une politique ferme contre l'impunité.

L'adoption de la loi 2013-43 instaurant l'Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT) en 2013, suite à une large consultation avec les associations de la société civile de tous bords, et avec le soutien de tous les partis politiques, est la preuve que cette nécessité fait l'unanimité au sein de la société tunisienne. Il se pose, cependant, toute une série de questions concernant le rôle que va jouer l'INPT. Il reste à clarifier, notamment, comment l'INPT en tant qu'instance spécialisée va coopérer avec l'Instance nationale des droits de l'homme (INDH), prévue par la constitution de 2014 et en cours de mise en place, ainsi qu'avec les autres instances indépendantes et avec la société civile.

Dans cette publication, l'APT examine une série de questions liées à cette architecture des instances indépendantes qui ont ou pourraient recevoir sous peu le mandat de prévenir la torture et des mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté. Sur la base des discussions avec des acteurs tunisiens, des experts internationaux et des praticiens nationaux des autres juridictions, l'APT formule des propositions, visant à alimenter le débat national en Tunisie.

Résumé des propositions :

Concernant la délimitation des mandats de chaque instance, l'APT propose :

- ↳ D'engager un processus de concertation et décisions sur le futur partage des rôles entre l'INPT et l'INDH en matière de protection des personnes privées de liberté. Dans le cadre de ce processus, il s'agira de clarifier notamment si l'INPT ou l'INDH aura la responsabilité principale du traitement des plaintes individuelles formelles et de considérer, dans ce processus, les avantages d'un partage thématique tel que décrit dans le scénario 1.
- ↳ De prendre en compte également la possibilité de transformer le Médiateur administratif en Ombudsman des droits humains et son futur rôle.
- ↳ De clarifier le départage des rôles dans la loi instaurant l'INDH.

Concernant l'interface avec l'IVD, l'APT propose aux acteurs tunisiens :

- ↳ De prendre en compte lors de l'établissement des Instances des droits de l'homme permanentes, le fait que ces instances pourraient « hériter » le suivi des dossiers en suspens de l'IVD.

Concernant l'interface avec la société civile, l'APT propose aux organisations de la société civile :

- ↳ Que chaque association se demande quel rôle elle devrait jouer envers l'INPT (et les autres instances), en fonction de son analyse de la situation institutionnelle et de son mandat.
- ↳ Que les associations se concertent et coordonnent leurs rôles respectifs.
- ↳ D'examiner la proposition de mettre sur pied un « comité de veille » / « comité consultatif » auprès de l'INPT (et éventuellement des autres instances).
- ↳ De développer, ensemble si nécessaire, une stratégie de plaidoyer pour revendiquer que cette collaboration soit formalisée.

Concernant le rôle de la société civile, l'APT propose aux autorités :

- ↪ De dialoguer avec les associations des droits humains sur la manière dont ils peuvent contribuer à renforcer la prévention de la torture en collaborant avec le MNP.

Concernant les mécanismes d'harmonisation et de coopération, l'APT propose aux acteurs tunisiens de considérer :

- ↪ D'unifier les procédures administratives des différentes instances indépendantes, si possible par une loi-cadre.
- ↪ D'entamer ce processus d'unification le plus vite possible, avant l'établissement des nouvelles instances.
- ↪ De créer, notamment dans les régions, des bureaux conjoints et guichets uniques servant l'INPT, l'INDH, le Médiateur administratif et l'IVD, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'instance adéquate. De considérer l'utilisation des quatre services régionaux du Médiateur administratif à cette fin.
- ↪ De mettre en place un conseil des instances indépendantes pour faciliter la concertation substantielle et procédurale entre ces instances.
- ↪ D'instaurer en tant que mécanisme de coopération que le président de l'INPT soit membre d'office de l'INDH. À considérer la même option pour le Médiateur administratif.
- ↪ De mettre en place un conseil consultatif auprès des instances indépendantes composé de représentants de la société civile et du gouvernement.
- ↪ De désigner, au niveau des ministères, des unités et des officiers de liaison en contact avec toutes les instances indépendantes.
- ↪ De remettre simultanément les rapports annuels des différentes instances indépendantes à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP).

Pour renforcer d'avantage la transparence du processus d'élection des membres des différentes instances, l'APT propose à l'ARP :

- ↳ D'établir et de publier une liste de critères de sélection des membres de l'INPT et des autres instances.
- ↳ D'instaurer une consultation avec les associations de la société civile concernant les critères de choix, en évitant pourtant la personnalisation du processus de sélection.

Annexe : Briefing de l'APT⁵⁵

Composition des mécanismes nationaux de prévention - Normes et expériences

Introduction

Le Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT) est fondé sur le postulat selon lequel les visites régulières par des experts indépendants dans les lieux de privation de liberté constituent l'un des moyens les plus efficaces de prévenir la torture et les mauvais traitements. La principale obligation incombant aux États parties à l'OPCAT est de créer un mécanisme national de prévention (MNP) sous la forme d'un ou de plusieurs organes nationaux indépendants habilités à effectuer ces visites de monitoring préventif et dotés des moyens de remplir ce mandat. L'État partie doit accorder une indépendance fonctionnelle au MNP et à ses membres.

Les MNP sont généralement composés de deux ou trois catégories de personnes : les membres du MNP, le personnel du MNP et (parfois) des experts externes. Les membres sont les personnes officiellement nommées au sein de l'institution, tandis que le personnel est employé par les membres de cet organe pour soutenir leur travail. Certains MNP peuvent également faire appel à des experts externes pour mener à bien des activités spécifiques telles que des visites dans certains lieux de détention spécifiques.

Les membres du MNP doivent posséder à titre collectif les compétences et l'expérience nécessaires au bon fonctionnement de cet organe.⁵⁶ Dans un État donné, la législation nationale portant création du MNP précise les critères de sélection des membres de cet organe et identifie les autorités chargées de proposer, sélectionner et désigner ses membres. Le processus de sélection et de nomination des membres du MNP doit être ouvert, transparent et inclusif et impliquer un large éventail de parties prenantes, y compris la société civile.⁵⁷

⁵⁵ Briefing publié à l'origine en novembre 2013.

⁵⁶ Sous-Comité pour la prévention de la torture, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention (CAT/OP/12/5), §17.

⁵⁷ Sous-Comité pour la prévention de la torture, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention (CAT/OP/12/5), §16.

Le monitoring préventif est une activité spécialisée qui requiert un dévouement personnel et des compétences spécifiques. Les MNP ne peuvent être efficaces que s'ils sont composés de personnes à la fois dévouées à la cause et disposant des compétences requises pour effectuer ce monitoring. Le présent briefing a pour objectif de fournir des orientations aux acteurs impliqués dans le processus de sélection et de nomination des membres de ce mécanisme pour les aider à opérer les bons choix. Il vise à examiner les questions suivantes :

- Quel type de compétences et quel profil les candidats à un MNP doivent-ils posséder ?
- Quels autres éléments les autorités chargées de proposer et de nommer les membres d'un MNP doivent-elles prendre en compte lorsqu'elles proposent des candidats ?

L'OPCAT contient une série de normes en la matière. Le présent document s'inspire également des premières leçons tirées de l'expérience des MNP et organes de monitoring déjà existants dans différentes régions du monde.

1. Normes de l'OPCAT

1.1. Indépendance

Tout d'abord, il faut que les membres, le personnel et les experts d'un MNP soient personnellement et institutionnellement indépendants des autorités étatiques. L'OPCAT requiert des États parties qu'ils garantissent l'indépendance fonctionnelle de l'institution dans son ensemble et veillent à ce que cet organe soit composé de personnes indépendantes (OPCAT, article 18.1). En pratique, une telle indépendance signifie que le MNP doit avoir la capacité d'agir sans ingérence des autorités étatiques. Cela implique évidemment qu'aucune ingérence ne saurait être tolérée, que ce soit de la part des autorités responsables de prisons, postes de police et autres lieux de détention ou de celle du gouvernement et de l'administration civile. De même, aucune ingérence de la part de partis politiques ne doit être tolérée. Le MNP doit également être indépendant vis-à-vis de la magistrature et d'autres acteurs du système de justice pénale.

Par conséquent, le MNP ne devrait pas inclure des personnes occupant présentement des fonctions au sein du gouvernement, du système de justice pénale ou d'organes chargés de l'application de la

loi (ou qui sont mis en congé pour une courte période). Les membres de cet organe doivent, en outre, faire preuve d'indépendance et n'avoir aucune allégeance personnelle à l'égard de personnalités politiques ou de personnes chargées de l'application de la loi. Même si le candidat à un tel poste agit, de fait, de manière impartiale, cette personne pourrait être perçue comme étant partielle et cela risquerait de gravement compromettre le travail du MNP. Par conséquent, les membres de cet organe doivent être indépendants et perçus comme tels.

1.2. Compétences et connaissances professionnelles requises

Aux termes de l'article 18.2 de l'OPCAT, « [l]es États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises ».

Le monitoring préventif repose sur une approche multidisciplinaire. Le MNP doit donc pouvoir s'appuyer sur des expertises professionnelles dans divers domaines, tels que les droits humains, la santé (y compris la santé physique et mentale) et l'administration de la justice.

Il est important de bénéficier de compétences en matière de santé publique pour pouvoir appréhender dans sa globalité le système de services de soins de santé dans les lieux de détention. Des connaissances en matière de psychologie sont essentielles pour comprendre les aspects de la détention touchant à la santé mentale tandis que l'expertise médico-légale est nécessaire pour examiner les victimes de torture et de mauvais traitements.⁵⁸

1.3. Composition pluraliste

Troisièmement, l'OPCAT requiert des États parties qu'ils « s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays » (OPCAT, Article 18.2). La composition pluraliste du MNP garantit que cet organe représente effectivement les diverses composantes ethniques et sociales du

⁵⁸ Pour d'autres informations relatives au rôle des professionnels de la santé dans le monitoring de la détention, voir « Visites des lieux de détention : Quel rôle pour les médecins et autres professionnels de la santé ? », APT, Genève, 2008.

pays et regroupe différentes perspectives. Cette exigence revêt une importance pratique lors des visites de monitoring car cela permet aux membres du MNP d'interagir avec les divers publics rencontrés. Cette composition pluraliste permet également au MNP de sensibiliser de plus larges segments de la population à l'importance de la prévention de la torture et des mauvais traitements et de communiquer ses messages de manière crédible.

2. Application pratique

Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'application de ces normes en pratique. Les enseignements suivants ne représentent pas une liste exhaustive car de nouveaux éléments émergent avec chaque nouveau mécanisme national de prévention.

2.1. Disponibilité

Le travail de monitoring préventif est une activité de longue durée. La préparation, le déroulement et le suivi des visites dans toutes les régions du pays requièrent beaucoup de temps. En outre, les membres du MNP doivent faire montre de flexibilité dans leur gestion du temps afin de pouvoir effectuer des visites à tout moment du jour et de la nuit et réagir rapidement aux questions devant être traitées sans délai et aux situations d'urgence dans des lieux de détention.

Les autorités chargées de désigner les membres d'un MNP ont tendance à nommer des personnalités reconnues ayant démontré leurs capacités et compétences dans le cadre d'un certain nombre de précédents mandats aux niveaux national et international. Ce type de profil peut en effet conférer de l'envergure à l'institution et cela, en retour, peut être essentiel pour ouvrir des portes et attirer l'attention des décideurs politiques et des autorités chargées de la détention. Les personnalités jouissant d'une grande notoriété peuvent être en mesure de faire preuve d'une franchise et d'un courage plus importants dans leurs rapports avec l'administration, ce qui peut être parfois nécessaire pour faire pression en faveur de l'adoption de réformes en matière de prévention de la torture.

L'inconvénient de ce choix est que ces personnalités peuvent ne pas être suffisamment disponibles pour assurer leur mandat en tant que membres du mécanisme, notamment si elles sont souvent à l'étranger ou si elles mènent d'autres activités.

2.2. Conflit d'intérêts

Les membres et le personnel du MNP doivent disposer d'une expertise en matière de détention et d'administration de la justice. Cependant, ces personnes ont souvent acquis ces compétences en travaillant au sein du système. Cela peut générer des conflits d'intérêts.⁵⁹ Il peut également y avoir un conflit d'intérêts lorsque les experts exercent des fonctions de consultants auprès des autorités responsables des lieux de détention.

Il est important de veiller à ce que les membres du MNP ne soient pas amenés à devoir surveiller la mise en œuvre de politiques adoptées sur la base de leurs propres conseils, car cela constituerait un cas manifeste de conflit d'intérêts.

Afin d'éviter les conflits d'intérêts, certaines autorités chargées de nommer les membres de MNP ont choisi de désigner des personnes en fin de carrière ou déjà à la retraite. Mais, bien entendu, cette option n'est efficace que dans les sociétés où les liens d'allégeance avec un service ou une administration cessent effectivement à la fin d'un contrat ou d'une carrière.

Dans certains pays, les membres du MNP sont nommés ou proposés par leurs associations professionnelles ou par leurs pairs. Cela peut également entraîner des conflits d'intérêts si ces personnes estiment devoir représenter les intérêts de leur association professionnelle au sein du MNP.

Les anciens prisonniers peuvent également apporter une contribution importante du fait de leur propre expérience. Certains MNP ont donc commencé à faire appel à d'« anciens usagers de services » en tant qu'experts. Toutefois, les anciens détenus peuvent également être confrontés à un autre type de conflit d'intérêts, qui peut se manifester par leur absence de recul face à des situations individuelles difficiles. Les autorités chargées de nommer les membres d'un MNP doivent donc faire preuve de prudence afin d'éviter de désigner des personnes qui risqueraient de subir de nouveaux traumatismes.

Dans les petits pays, les autorités chargées de nommer les membres d'un MNP se sont efforcées d'éviter les conflits d'intérêts en désignant

⁵⁹ Sous-Comité pour la prévention de la torture, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, §18.

des personnes ayant acquis leur expérience professionnelle à l'étranger afin de s'assurer qu'elles ont une certaine distance face aux fonctionnaires et aux autorités.

2.3. Compétences en communication

Les mécanismes nationaux de prévention constituent un lien entre certaines des personnes les plus vulnérables au sein de la société, telles que les illettrés et les marginalisés parmi les prisonniers, et les plus hautes instances des autorités étatiques. Ces organes doivent, en outre, avoir la capacité de communiquer leur message efficacement au grand public.

Il faut donc que les membres du MNP sachent communiquer avec les personnes vulnérables de manière simple et respectueuse. Par ailleurs, ils doivent être en mesure de gagner la confiance des députés, des ministres et des hauts fonctionnaires.

Cela requiert d'excellentes compétences en communication et un esprit ouvert. Le fait de disposer d'une expérience en matière de communication avec des personnes issues de toutes les couches de la société peut donc être un critère important de sélection des membres. Les défenseurs des droits humains, médecins, avocats ou enseignants peuvent avoir acquis une telle expérience. D'autre part, il est nécessaire d'avoir des compétences ou des dispositions en matière de négociation pour dialoguer avec les plus hautes autorités afin d'obtenir l'adoption de réformes relatives à la prévention de la torture.

Il est évident qu'il serait tout à fait inapproprié de désigner des personnes ayant une attitude discriminatoire.

2.4. Composition et dynamique de groupe

Le MNP doit être en mesure de fonctionner et de communiquer en tant qu'entité. C'est particulièrement difficile lorsque cet organe est composé d'un nombre relativement important de personnes qui ne sont pas impliquées à temps plein dans les activités du mécanisme. Les autorités chargées de nommer les membres du MNP font parfois l'impasse sur ces questions de dynamique de groupe. Si plusieurs personnalités sont nommées au sein du MNP, cela peut conduire à un conflit de leadership. Les membres d'un MNP doivent donc être disposés à travailler en équipe, à faire preuve de respect mutuel

et à s'entendre sur une méthodologie cohérente et des objectifs communs.

Le MNP doit être en mesure de développer une identité de groupe. Il faut pour cela que ses membres ne représentent aucune autre institution lors des visites et des réunions au cours desquelles ils agissent au nom du MNP. Il serait préjudiciable pour le MNP si, par exemple, l'un de ses membres, issu d'une ONG assurant un service juridique ou des soins médicaux aux détenus, confondait ses différents rôles au cours d'une visite de monitoring.

L'OPCAT exige des États qu'ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes dans la composition du MNP. En pratique, il s'est en effet avéré très important que les équipes effectuant les visites puissent compter sur la présence aussi bien d'hommes que de femmes, notamment en raison de la ségrégation entre les sexes qui est généralement observée dans les lieux de détention.

3. Conclusion

Le travail de monitoring préventif requiert un ensemble de compétences très spécifiques, comme cela a été brièvement exposé dans le présent document. Mais un MNP ne peut remplir son mandat de manière efficace que s'il peut s'appuyer sur l'engagement d'individus qui se consacrent à la prévention des abus contre la dignité humaine de toutes les personnes privées de liberté. Pour être à même de remplir leur mission, les MNP doivent donc être constitués de personnes dévouées, prêtes à écouter, observer, analyser et à effectuer un suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter « Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture. Manuel de mise en œuvre », publié par l'APT en 2010, ainsi que la base de données sur l'OPCAT, qui sont disponibles sur le site de l'APT.

Bibliographie

APT : *Visites des lieux de détention : Quel rôle pour les médecins et autres professionnels de la santé ?*, Genève, 2008, disponible sur : <http://www.apt.ch/fr/resources/visiting-places-of-detention-what-role-for-physicians-and-other-health-professionals/>

Richard Carver : *One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience*, Journal of Human Rights Practice Vol 3, 2011, disponible sur : <http://oxfordjournals.org>

Richard Carver et al. : *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System, Expert Report*, février 2010.

Dr Par Engstrom : *Coherence of oversight systems: Independent human rights institutions in Latin America*, Rapport mandaté par l'Association pour la prévention de la torture en mai 2015, disponible sur : <http://www.apt.ch/en/resources/coherence-of-oversight-systems-independent-human-rights-institutions-in-latin-america/?cat=64>

Wahid Ferchichi : *Structures publiques des droits de l'homme en Tunisie*, Étude élaborée par Dr Wahib Ferchih, contribution de Monia Ammar, avant-propos de Amine Ghali ; Centre Al kawakibi pour la transition démocratique, Tunis, novembre 2013 ; avec la collaboration de la coopération allemande.

Ludwig Boltzmann Institute et University of Bristol : *Enhancing impact of NPMs - Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*, mai 2015, disponible sur : http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/hric/2015-documents/NPM%20Study_final.pdf

Avec la Transition tunisienne vers la démocratie, entamée le 14 janvier 2011, on assiste à de nombreuses initiatives importantes en matière de prévention de la torture et autres mauvais traitements. Le gouvernement de transition a ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture dès juin 2011. En mai 2014, l'instance Vérité et Dignité a été créée pour enquêter sur les violations des droits humains entre 1955 et décembre 2013. La nouvelle constitution de 2014 prévoit la création d'une nouvelle Institution nationale des droits de l'homme. A ces nouveaux organes s'ajoute le Médiateur administratif qui continue à recevoir des plaintes de citoyens ainsi que différentes initiatives émanant de la société civile.

Comment faire en sorte que toutes ces réformes et initiatives contribuent ensemble à améliorer la protection des personnes privées de liberté ? Comment assurer la cohérence globale du système de prévention de la torture ? C'est à ces questions que ce rapport tente d'apporter une réponse.

En étroite coopération avec nos partenaires tunisiens, l'APT propose dans ce rapport une cartographie des acteurs en matière de prévention de la torture, des questions clés en matière de cohérence du système de prévention et des éléments de réponse basés sur des exemples comparatifs. Notre objectif est de contribuer aux débats et réflexions en cours en Tunisie en vue de permettre l'émergence d'une architecture institutionnelle qui, grâce à des synergies et des complémentarités, protège efficacement contre la torture et les mauvais traitements.

Ensemble, nous pouvons prévenir la torture.