

Mécanismes nationaux de prévention: Rédiger des rapports annuels efficaces

Avril 2012

Le rapport annuel représente un outil important de communication pour les mécanismes nationaux de prévention (MNP). Ce fait est reconnu par le Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture (OPCAT), qui dispose que les États parties ont l'obligation de « publier et (...) diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention » (article 23). Cette obligation est formulée comme incombant à l'État partie plutôt qu'au MNP lui-même. Cependant, le texte de l'OPCAT ne précise pas les objectifs, le contenu et la structure des rapports annuels des MNP. Le présent document tente de combler cette lacune en proposant des recommandations et des conseils pratiques sur la manière de tirer le meilleur parti du rapport annuel d'un MNP. Ces conseils s'appuient sur les rapports annuels publiés par des MNP, sur l'expérience acquise par l'APT dans le cadre de son dialogue avec les MNP ainsi que sur les Lignes directrices élaborées par le Sous-Comité des Nations unies pour la prévention de la torture (SPT) à l'intention spécifiquement des MNP.

1. Le rapport annuel des MNP : un outil de plaidoyer

Le rapport annuel d'un MNP représente un important outil de communication et vise à atteindre plusieurs objectifs clé :

- Favoriser la visibilité du MNP et veiller à ce qu'il rende compte de son action ;
- Informer les acteurs pertinents et le public sur les activités et le fonctionnement du MNP;
- Identifier et analyser les questions clé relatives à la prévention de la torture ;
- Formuler des recommandations ;
- Mesurer les progrès accomplis (ou l'absence de progrès) en matière de prévention de la torture ;
- Instaurer et maintenir un dialogue continu avec les autorités.

2. Publics cibles du rapport annuel d'un MNP

Documents essentiels de plaidoyer, les rapports annuels des MNP s'adressent en premier lieu aux **acteurs nationaux**, y compris les publics non spécialisés.

Les publics cibles d'un rapport annuel peuvent être vastes et comprendre :

- Les « **destinataires** » des recommandations formulées par le MNP, notamment les autorités compétentes chargées des lieux de détention et les parlementaires qui ont le mandat et l'obligation de mettre en œuvre les recommandations et qui peuvent introduire des changements au niveau politique ;
- Le « **groupe cible** » du MNP, en particulier les personnes privées de liberté et les syndicats professionnels ;
- Les acteurs ayant un **intérêt spécifique en matière de prévention de la torture**, y compris les organisations de la société civile, les médias et le public en général.

L'OPCAT n'instaure pas de procédure d'établissement de rapports ; par conséquent, le **Sous-Comité pour la prévention de la torture** n'est pas le premier public cible du rapport annuel d'un MNP.

3. Contenu du rapport annuel d'un MNP

Le contenu du rapport annuel d'un MNP dépend de différents facteurs. Il faut prendre en compte :

- Si d'autres informations substantielles ont déjà été rendues publiques par le MNP, y compris par le biais de la publication de rapports de visites ou de rapports thématiques ;
- S'il s'agit du premier rapport annuel du MNP ;
- La stratégie et les objectifs que le MNP vise à atteindre grâce au rapport annuel (et qui peuvent évoluer d'une année à l'autre).

Indépendamment de ces différents facteurs, le rapport annuel d'un MNP doit en tous les cas :¹

- a) Inclure une **brève présentation** de l'OPCAT et des fonctions du MNP dans le pays concerné ;
- b) Contenir des informations mises à jour sur le **fonctionnement et les activités** du MNP durant la période considérée et, en particulier, sur les points suivants :
 - L'organisation interne du MNP y compris ses ressources humaines, financières et logistiques et ses méthodes de travail ;
 - Les activités du MNP (en recherchant un équilibre entre informations quantitatives et qualitatives) ;
 - Un compte-rendu de la coopération avec les autorités et d'autres acteurs² ;
 - Les défis rencontrés dans l'exécution efficace du mandat du MNP ;
 - Les plans stratégiques à court et moyen terme, y compris les priorités qui ont été définies.
- c) Présenter une **analyse de fond des questions relatives à la prévention de la torture**, notamment les conclusions les plus importantes et un état des lieux des défis auxquels est confrontée actuellement la protection des droits des personnes privées de liberté. Si des **rapports de visite sont publiés** régulièrement, le MNP peut synthétiser les problèmes clé relatifs aux différents lieux de détention, ou il

¹ SPT, *Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention. Guide préliminaire du Sous-Comité pour la prévention de la torture concernant le fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention*, Doc. ONU CAT/OP/12/8, 18 octobre 2011, §38.

² Pour une analyse détaillée du fonctionnement des MNP, voir APT/IIDH, *Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture. Manuel de mise en œuvre*, Chapitre V ; SPT, *Outil d'auto-évaluation analytique pour les mécanismes nationaux de prévention, op. cit.*, §22.

peut analyser des questions transversales. Si **aucun rapport de visite n'a été rendu public**, le rapport annuel doit inclure les informations relatives aux principaux problèmes rencontrés durant les visites.

d) Inclure des **recommandations relatives aux changements à accomplir** ;

Outre ce qui a été précisé plus haut, les **rapports annuels suivants** doivent systématiquement inclure des informations de suivi sur :

- Le fonctionnement du MNP (budget, activités, méthodes de travail, etc.);
- Le degré de mise en œuvre des recommandations du MNP ainsi que les obstacles à cette mise en œuvre ;
- Les questions laissées en suspens qui ont été soulevées dans les rapports annuels précédents ;
- Les évolutions observées quant aux causes de l'échec ou du succès des efforts visant à accomplir des changements.

Après plusieurs années d'activités (par exemple 5 ans), le MNP peut envisager de préparer une évaluation de son travail et de son impact sur la situation en matière de torture et autres formes de mauvais traitements. Cette analyse pourrait être incluse dans son rapport annuel.

Enfin, les éléments suivants doivent être pris en compte pour la rédaction du rapport annuel d'un MNP :

- Les informations confidentielles doivent être protégées et aucune donnée personnelle ne doit être publiée sans le consentement exprès de la personne concernée³ ;
- La tonalité du rapport doit refléter l'approche constructive promue par l'OPCAT ;
- Les questions ci-dessus peuvent être reflétées dans la structure du rapport annuel du MNP.

4. Format du rapport annuel

Le format du rapport annuel d'un MNP varie en fonction du type de MNP :

- Si le MNP désigné **fait partie d'une institution existante** – comme une institution nationale des droits de l'homme – le rapport annuel du MNP doit être publié sous forme de **rapport distinct**, ou à tout le moins, doit figurer dans un **chapitre distinct** du rapport annuel général de cette institution⁴. Le rapport du MNP, ou le chapitre consacré au MNP, doivent couvrir tous les aspects du travail et du mandat du MNP, comme cela est expliqué dans la section 3 du présent document.
- Si le MNP désigné comprend **plusieurs institutions**, le rapport annuel du MNP doit être un rapport annuel consolidé de toutes ces institutions. Il peut compiler les informations relatives au fonctionnement de chacune de ces institutions dans le cadre de leur mandat de MNP, tout en s'efforçant d'adopter une approche transversale eu égard aux questions thématiques. Il faut éviter de compiler les activités et les résultats de chaque institution.
- Si le MNP désigné inclut formellement des **organisations de la société civile** dans son travail quotidien, celles-ci doivent être consultées quant au contenu du rapport annuel.

³ Voir OPCAT, article 21 (1).

⁴ Voir APT/IIDH, *Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture. Manuel de mise en œuvre*, op. cit, chapitre V, section 4.3, p 264-266.

La longueur du rapport annuel varie également en fonction de la structure du MNP et du contexte dans lequel il opère. Le premier rapport annuel est généralement plus long, dans la mesure où il inclut des informations détaillées sur le fonctionnement du MNP et la situation prévalant dans le pays en matière de privation de liberté. Les rapports annuels suivants peuvent être plus courts et se focaliser davantage sur les évolutions de la situation et sur certaines questions thématiques spécifiques. Les annexes, bien qu'utiles, doivent être réduites au minimum, de façon à faciliter la consultation du rapport. Il peut également être envisagé de diffuser une version en ligne plus longue du rapport annuel, contenant des liens vers des rapports, des images, des entretiens et des articles journalistiques, en complément de la version imprimée.

5. Diffusion stratégique du rapport annuel

Comme il a été mentionné plus haut, les **acteurs nationaux** sont le principal public cible du rapport annuel. Bien que l'État partie ait l'obligation de publier et de diffuser le rapport annuel, ces tâches sont généralement accomplies par le MNP. Les MNP doivent donc s'assurer que la publication et la diffusion du rapport sont entièrement couvertes par leur budget. Le SPT recommande que le MNP adopte une stratégie de diffusion du rapport annuel au niveau national, ce qui implique d'engager un dialogue avec les parties prenantes concernées et, en particulier, les autorités.

a) Dialogue avec les autorités

Les MNP peuvent étudier la possibilité d'envoyer leur rapport annuel à l'avance aux autorités, de façon à engager un dialogue sur le contenu du rapport. Ils peuvent solliciter une rencontre avec les autorités de façon à dialoguer avec elles sur les questions principales soulignées par le MNP dans son rapport annuel et discuter de pistes pour aller de l'avant. Les autorités ne sont pas tenues de fournir une réponse écrite formelle.

b) Activités suggérées pour diffuser le rapport annuel

- Version en ligne conviviale et facile d'accès du rapport annuel du MNP, pouvant être téléchargée ;
- Conférence publique pour lancer le rapport annuel et débattre des questions principales soulevées dans celui-ci ;
- Audition officielle au Parlement, afin de débattre de questions thématiques ainsi que des défis auxquels est confronté le MNP ;
- Conférence de presse, interviews à la radio et à la télévision, pour présenter le contenu du rapport et informer la population sur la situation prévalant en matière de privation de liberté et de risques de torture et autres mauvais traitements ;
- Réunions de travail avec les syndicats et les organisations de la société civile, pour présenter le contenu du rapport et débattre de stratégies possibles pour des actions futures.

Dans les pays où il existe plusieurs langues officielles, le rapport annuel du MNP doit être disponible dans chacune d'entre elles.

c) Autres activités possibles

Il peut être utile que les MNP envoient leurs rapports annuels à des organes de surveillance des droits humains **internationaux**⁵ et **régionaux**⁶ afin de favoriser le partage

⁵ Par exemple, les organes de surveillance des traités de l'ONU – tels que le Comité contre la torture – et les Procédures spéciales, telles que le Rapporteur spécial sur la torture.

d'informations et d'encourager le débat sur les situations prévalant dans les différents pays ainsi que sur des questions thématiques spécifiques. D'autres MNP peuvent aussi être intéressés par les rapports annuels publiés par leurs homologues nationaux.

Même si le **Sous-comité pour la prévention de la torture** n'est pas le public cible principal des rapports annuels des MNP, ces derniers peuvent lui envoyer une copie de leurs rapports annuels. Les MNP doivent considérer cela comme un moyen de maintenir un contact direct avec leur homologue international et de développer leur réflexion sur certaines questions, comme la santé mentale en détention, ou le placement à l'isolement. Le SPT rend les rapports annuels des MNP disponibles sur son site Internet, même s'il décline toute responsabilité quant à leur contenu⁷. Les MNP doivent donc penser à traduire en anglais leur rapport annuel, ou au moins le résumé de celui-ci.

6. Résumé: Recommandations

- ↪ Les rapports annuels des MNP doivent s'adresser en premier lieu aux acteurs nationaux.
- ↪ Si le MNP désigné fait partie d'une institution existante, le rapport annuel du MNP doit être publié séparément ou faire l'objet d'un chapitre distinct dans le rapport annuel général de l'institution.
- ↪ Si le MNP désigné comprend plusieurs institutions, un rapport annuel consolidé doit être préparé.
- ↪ Une attention spécifique doit être portée à la tonalité du rapport, qui doit refléter l'approche constructive promue par l'OPCAT.
- ↪ Les données personnelles et confidentielles recueillies par le MNP doivent être protégées.
- ↪ Le contenu du rapport annuel du MNP doit répondre à la stratégie et aux objectifs définis par le MNP. Il doit cependant inclure des informations sur le mode de fonctionnement du MNP, des recommandations relatives aux changements devant être effectués, une analyse des questions touchant à la prévention de la torture et une évaluation du degré de mise en œuvre des recommandations. Un suivi des observations et des recommandations doit être systématiquement inclus dans le rapport annuel. Il faut rechercher un équilibre entre les informations quantitatives et qualitatives.
- ↪ Le MNP doit adopter une stratégie de diffusion de son rapport annuel au niveau national, notamment par le biais d'une conférence de presse et de réunions bilatérales avec les autorités concernées. La diffusion du rapport annuel du MNP doit être une composante de la stratégie plus globale de sensibilisation du MNP.
- ↪ Le MNP doit envisager de traduire son rapport annuel ou au moins le résumé en anglais.
- ↪ Le rapport annuel du MNP doit être envoyé à titre informatif à des organes régionaux et internationaux, en particulier le Sous-comité pour la prévention de la torture, ainsi qu'à d'autres MNP.



⁶ Par exemple, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ; la Commission interaméricaine des droits de l'homme et son Rapporteur spécial sur les droits des personnes privées de liberté ; le Comité pour la prévention de la torture en Afrique et le Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique.

⁷ Voir le site Internet suivant pour de plus amples informations :

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm>.