
AMNESTY INTERNATIONAL
Secrétariat International
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

12 octobre 2007

Programme en 10 points d'Amnesty International pour la mise en place de mécanismes nationaux de prévention¹

Le Protocole facultatif énonce les garanties minimales qui doivent être attribuées à tous les mécanismes nationaux de prévention (MNP). Amnesty International approuve l'adoption de ces garanties minimales constituant la base d'un MNP efficace et demande instamment aux États de veiller à ce que le processus de décision en matière de MNP soit transparent, exhaustif et global.

Il importe de se rappeler que ces organismes nationaux ne sont pas des instances judiciaires. En aucun cas il ne faut y voir une solution de rechange qui pourrait se substituer à un appareil judiciaire indépendant, impartial, accessible, doté de ressources suffisantes et dont les décisions ont force exécutoire. Ils ne peuvent pas non plus remplacer les autorités responsables de l'application des lois, et notamment celles qui sont chargées de mener les informations judiciaires, de diriger les poursuites pénales et de traduire en justice les auteurs présumés de violations des droits humains.

Dans cette perspective, Amnesty International propose les principes directeurs ci-après en vue de la mise en place de mécanismes nationaux de prévention (MNP).

Ces principes directeurs reprennent les dispositions du Protocole facultatif, les Principes de Paris, les éléments que l'organisation a tirés de sa propre expérience auprès des institutions nationales de défense des droits humains, et les documents suivants : Amnesty International, *Lutte contre la torture : pour une généralisation des mécanismes nationaux de prévention* (index AI : IOR 51/004/2004) ; Association pour la prévention de la torture, *Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture: National Preventive Mechanisms*, 2003 ; *Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention*, 2006 ; enfin, *Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants : Un manuel pour la prévention*, 2004.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces 10 principes directeurs, Amnesty International a établi une liste de points clés jointe en annexe à ces principes.

1. Mise en place législative :

Les mécanismes nationaux de prévention doivent être mis en place par voie législative (amendement à la Constitution ou autre loi votée par le corps législatif). La loi doit comporter des dispositions propres

¹ Pour établir ces lignes directrices, Amnesty International s'appuie principalement sur les dispositions du Protocole lui-même, les Principes de Paris, l'expérience acquise par l'organisation auprès des institutions nationales de défense des droits humains, et les documents suivants : Amnesty International, *Lutte contre la torture : pour une généralisation des mécanismes nationaux de prévention* (index AI : IOR 51/004/2004), Association pour la prévention de la torture, *Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture: National Preventive Mechanisms*, 2^e édition, 2003 ; enfin, *Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants : Un manuel pour la prévention*, 2004, disponible sur <http://www.apt.ch/>

à garantir leur indépendance institutionnelle et fonctionnelle. Tous les États, y compris les États fédéraux ou ceux qui ont des territoires d'outre-mer, doivent veiller à ce que ces organes fonctionnent sur l'ensemble du territoire placé sous la souveraineté et le contrôle de ces États.

Explication :

L'existence et le fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention ne doivent pas dépendre du bon vouloir d'un gouvernement donné. L'instrument qui les établit, ou instrument fondateur, doit traduire cet impératif. Si leur mise en place résulte d'un simple décret, présidentiel ou autre, ou de circonstances passagères, il sera plus facile de les supprimer ou de limiter les pouvoirs dont ils doivent être dotés pour fonctionner efficacement. La loi ne doit pas se limiter à exposer des principes généraux. Les mesures qu'elle propose doivent être assez détaillées pour que le fonctionnement et l'indépendance des mécanismes soient garantis dans la pratique.

2. Indépendance :

La loi qui met en place les mécanismes nationaux de prévention doit garantir leur indépendance institutionnelle. Ils doivent bénéficier d'une administration séparée et de moyens distincts de fonctionnement : locaux, financement, moyens de communication avec les détenus, les institutions de l'État, le grand public et le Sous-Comité pour la prévention de la torture (Sous-Comité). La présence de représentants du gouvernement au sein des mécanismes nationaux de prévention, quel que soit l'intitulé de leur fonction, est incompatible avec les dispositions et le but du Protocole facultatif.

Explication :

Pour qu'ils puissent asseoir leur indépendance effective et la manifester, les mécanismes nationaux de prévention ne doivent pas faire partie intégrante du gouvernement, du parlement, de l'appareil judiciaire, du système pénitentiaire, etc., et ne doivent pas être perçus comme tels.

3. Un financement adéquat, exempt de toute restriction politique :

La loi instituant ces mécanismes doit prévoir des financements suffisants à long terme, qui doivent permettre à ces institutions « *de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance*² ».

Explication :

Les gouvernements ne doivent pas avoir la possibilité d'exercer une influence sur les mécanismes nationaux de prévention ou leurs membres en les menaçant de sanctions, notamment en les privant de financement, ou par d'autres moyens, en raison des critiques qu'ils auraient émises ou pour tout autre motif. Les membres des mécanismes conservent leur droit à la liberté d'expression et d'association. Les conditions générales de leur appartenance à cet organe ne doivent pas être modifiées en raison de critiques formulées dans l'exercice de leur fonction.

4. Indépendance, compétence, équilibre entre les sexes, représentativité :

La loi qui met en place les mécanismes nationaux de prévention doit prévoir une procédure de nomination précisant la méthode et les critères de désignation des membres, la durée de leur mandat, les privilèges et immunités dont ils bénéficient et les procédures de renvoi et d'appel. La composition

² Principes de Paris, Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2, doc. ONU A/RES/48/134 (Annexe).

du mécanisme doit faire appel aux domaines de compétence appropriés, en incluant par exemple des spécialistes du droit relatif aux droits humains, des experts en psychologie ou en médecine.

Explication :

Le Protocole facultatif prévoit que la composition des mécanismes nationaux de prévention doit « assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays³ ». Lorsqu'un organe d'inspection préexistant est désigné en tant que mécanisme national de prévention, la législation qui lui donne ce statut devra être modifiée pour garantir que les mêmes principes régissent cet organisme.

5. La définition la plus large possible des termes « lieux de détention » et « détenus » :

Conformément aux dispositions du Protocole facultatif, la création d'un mécanisme national de prévention par un État partie doit prévoir, au nombre de ses attributions, la possibilité d'exercer un contrôle sur tous les lieux de détention, au sens large défini par l'article 4. Lorsque c'est nécessaire, les attributions d'un organe d'inspection préexistant désigné en tant que mécanisme national de prévention doivent être modifiées de manière à répondre à tous les points abordés par le Protocole facultatif.

Explication :

Il faut que toutes les personnes privées de liberté bénéficient des dispositions du Protocole facultatif.

6. Un accès libre, immédiat et sans restrictions à tous les lieux de détention et à tous les détenus :

Les mécanismes nationaux de prévention doivent être autorisés à se rendre sur tout lieu de détention. Les visites pourront être organisées, annoncées et coordonnées à l'avance. Cependant, les mécanismes nationaux de prévention doivent également être en mesure de se rendre à l'improviste à l'entrée de tout lieu de détention et d'y être immédiatement admis, d'inspecter tout l'établissement ou toute partie qu'ils auraient choisie, en y restant autant de temps qu'ils le souhaitent, et de s'entretenir en privé avec tout détenu ou tout membre du personnel de leur choix. Les visites devront inclure des entretiens avec les directeurs des lieux de détention. Les ressources doivent être suffisantes pour financer des visites suffisamment fréquentes et donc permettre un contrôle efficace.

Explication :

Ces conditions permettent de définir une bonne pratique des visites préventives sur les lieux de détention. En effet, il est ainsi impossible aux autorités de déjouer la finalité du système de visites en modifiant temporairement ou superficiellement les conditions de détention.

7. Un accès sans restriction à toutes les informations pertinentes :

Les mécanismes nationaux de prévention doivent avoir accès rapidement et sans restrictions à toutes les informations qui pourraient leur être utiles pour s'acquitter de leur mission, notamment le nombre de personnes privées de liberté, le nombre de lieux de détention et leur situation géographique, ainsi que les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention.

Explication :

Cette disposition a pour but de traduire dans les faits l'article 20 du Protocole facultatif, qui énumère les informations que peuvent solliciter les mécanismes nationaux de prévention. En ayant accès sans restriction à ces informations, les mécanismes nationaux de prévention pourront se faire une idée aussi précise que possible du traitement des détenus et des

³ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, article 18-2.

conditions de leur détention. La présence de ces normes dans le Protocole facultatif peut être considérée comme une reconnaissance internationale de la meilleure pratique concernant les visites préventives sur les lieux de détention.

8. Un accès sûr et sans restrictions aux MNP :

Tous les détenus, leur famille, leurs amis, leurs avocats, les anciens détenus, le personnel employé dans les lieux de détention et toute autre personne ou organisation qui souhaiterait déposer une plainte ou transmettre des informations à un mécanisme national de prévention doivent pouvoir le faire facilement, rapidement et confidentiellement, sans préjudice pour eux-mêmes ou pour tout détenu impliqué ou mentionné. Pour cette raison, le grand public et, surtout, tous les détenus, doivent bénéficier d'informations relatives aux mécanismes nationaux de prévention et savoir comment les contacter.

Explication :

Aucune personne ou organisation ne doit faire l'objet d'une sanction pour avoir établi un contact avec les mécanismes nationaux de prévention.

9. Des communications libres, directes et sans mise sur écoute avec le Sous-Comité :

Les mécanismes nationaux de prévention doivent pouvoir communiquer ou échanger avec le Sous-Comité de façon confidentielle toutes les informations qu'ils jugent nécessaires, sans que le gouvernement ou un organe gouvernemental s'en mêlent, suivent ces échanges, les enregistrent, ou demandent des informations, quelles qu'elles soient, sur ces communications.

Explication :

Cette disposition traduit dans les faits l'article 20 du Protocole facultatif, et constitue une garantie supplémentaire essentielle pour assurer l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention.

10. Les recommandations des MNP et les suites à donner doivent être prises au sérieux :

Les mécanismes nationaux de prévention doivent être habilités à soumettre des rapports de leur propre initiative aux directeurs des lieux de détention, aux organes législatifs, à l'exécutif et aux autres institutions politiques et, lorsque cela s'avère utile, pouvoir contacter directement ces personnes. Cette possibilité devrait figurer dans les dispositions de la loi créant ces mécanismes. Des mécanismes de coopération et de dialogue devront comporter des moyens de contacter immédiatement les directeurs des lieux de détention et l'exécutif, par exemple dans les cas où une action urgente est nécessaire. De tels mécanismes devraient également prévoir la possibilité de débats sérieux et approfondis sur les rapports et recommandations des mécanismes nationaux de prévention, par exemple au sein de comités formés au niveau ministériel ou dans le cadre du Parlement ou des services pénitentiaires.

Explication :

Le Protocole facultatif prévoit que les États doivent examiner les recommandations des mécanismes nationaux de prévention et engager un dialogue avec eux sur des mesures possibles de mise en œuvre⁴.

⁴ Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, article 22.

Annexe : Liste de points clés en vue de l'application du Programme en 10 points d'Amnesty International pour la mise en place de mécanismes nationaux de prévention (MNP)

1. Mise en place législative	
Le MNP devra être mis en place par un texte constitutionnel ou législatif. Ainsi, il ne pourra pas être dissous à volonté, par exemple par un gouvernement qui veut prendre des sanctions, ou bien à la suite d'un changement de gouvernement. L'instrument fondateur doit prévoir une procédure de dissolution du MNP. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
L'indépendance fonctionnelle du MNP doit être garantie par l'instrument fondateur. En créant ce mécanisme, il faut donc éviter qu'il ne constitue un élément du système gouvernemental, parlementaire, judiciaire ou pénitentiaire. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
L'instrument fondateur ne doit pas se contenter d'énoncer des principes généraux. Il doit exposer en détail le fonctionnement concret du MNP. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
L'instrument fondateur devra comporter des dispositions permettant au MNP d'effectuer des visites dans tous les lieux de détention, comme le prévoit l'article 4 du Protocole facultatif. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
L'instrument fondateur doit décrire la procédure de nomination des membres du MNP en précisant la méthode et les critères de désignation des membres, la durée de leur mandat, les privilèges et immunités dont ils bénéficient et les procédures de renvoi et d'appel. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
2. Indépendance	
L'indépendance fonctionnelle du MNP et de ses membres doit être garantie. <i>(Article 18-1 du Protocole facultatif)</i>	
Les membres du MNP doivent bénéficier des privilèges et des immunités qui sont nécessaires au maintien de leur indépendance <i>(Article 35 du Protocole facultatif)</i> . En particulier, les membres du MNP doivent être soustraits à l'arrestation, au placement en détention et à toute procédure juridique pouvant découler de l'exercice de leurs fonctions. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
Le MNP doit avoir des locaux qui lui soient propres. <i>(Principes de Paris : Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2)</i>	
La procédure de nomination des membres du MNP doit être indépendante et préciser la durée du mandat. <i>(Principes de Paris : Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 3)</i>	
Le MNP doit être habilité à établir son règlement et ses procédures. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
3. Un financement adéquat, exempt de toute restriction politique	
Le MNP doit disposer d'un financement lui permettant un fonctionnement efficace. <i>(Article 18-3 du Protocole facultatif)</i>	

<p>L'instrument fondateur doit prévoir un financement de longue durée et rendre impossible les restrictions de ces crédits sous différents prétextes dissimulant, par exemple, la volonté de sanctionner des critiques. (Recommandation d'Amnesty International)</p>	
<p>Le MNP doit exercer un contrôle financier sur son personnel, en ayant la possibilité de recruter, de licencier et de rémunérer les membres de son personnel. (<i>Principes de Paris : Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2</i>)</p>	
<p>4. Indépendance, compétence, équilibre entre les sexes, représentativité</p>	
<p>Les membres du MNP auront les compétences et les connaissances professionnelles permettant à ce mécanisme d'avoir un fonctionnement efficace. (<i>Article 18-2 du Protocole facultatif</i>)</p>	
<p>Les membres doivent s'efforcer d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays. (<i>Article 18-2 du Protocole facultatif</i>)</p>	
<p>La procédure de désignation décrite dans l'instrument fondateur devrait inclure les compétences spécifiques nécessaires pour se rendre sur les lieux de détention afin de prévenir les actes de torture et autres mauvais traitements. Les experts concernés comprennent des juristes, des médecins, dont des spécialistes de médecine légale, des psychologues, des experts en gestion des établissements pénitentiaires, des personnes compétentes en matière de droits humains et des représentants de la société civile. (<i>Recommandation d'Amnesty International</i>)</p>	
<p>5. La définition la plus large possible des termes « lieux de détention » et « détenus »</p>	
<p>L'instrument fondateur du MNP doit assurer à celui-ci la possibilité d'accéder à tout lieu sur lequel l'État partie exerce sa souveraineté et où peuvent se trouver des personnes privées de liberté en application d'un ordre donné par l'autorité publique, ou à son instigation, ou avec son consentement ou assentiment. (<i>Article 4-1 du Protocole facultatif</i>)</p>	
<p>Le MNP doit pouvoir fonctionner sur tout le territoire de l'État partie, même s'il s'agit d'un État fédéral, sans limitation ni exception. (<i>Article 29 du Protocole facultatif</i>)</p>	
<p>La définition du terme « lieux de détention » devrait englober notamment : les postes de police, les centres de détention et postes de l'armée et des autres forces de sécurité, les établissements accueillant des personnes en attente d'un jugement, les centres de détention provisoire, les prisons détenant des condamnés, les lieux extérieurs qui emploient des prisonniers, les établissements hospitaliers ou centres médicaux où des prisonniers sont soignés, les centres assurant la réinsertion des jeunes et autres services similaires, les centres de rétention des migrants, les zones de transit dans les ports ou aéroports internationaux, les véhicules de transit, les centres de détention pour demandeurs d'asile, les lieux accueillant des réfugiés ou personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les établissements psychiatriques, les lieux de détention administrative que les personnes ne peuvent pas quitter quand elles le souhaitent, enfin, les lieux présumés être des centres de détention clandestins ou secrets. (<i>Recommandation d'Amnesty International</i>)</p>	

6. Un accès libre, immédiat et sans restrictions à tous les lieux de détention et à tous les détenus	
Le MNP doit être autorisé à effectuer des visites régulières de tous les lieux de détention, de leurs installations et de leurs équipements. <i>(Articles 4 et 20-c du Protocole facultatif)</i>	
Le MNP doit être habilité à choisir les lieux dont il souhaite faire la visite. <i>(Article 20-e du Protocole facultatif)</i>	
S'il existe plusieurs MNP, ils surveilleront collectivement tous les lieux de détention. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
Le MNP doit être habilité à déterminer la fréquence de ses visites régulières sans ingérence extérieure. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
Le MNP doit être habilité à entrer en contact avec les directeurs des lieux de détention et le pouvoir exécutif, en particulier dans les cas où il est urgent d'agir. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
7. Un accès sans restriction à toutes les informations pertinentes	
Le MNP doit pouvoir accéder à toutes les informations relatives au nombre de personnes privées de liberté. <i>(Article 20-a du Protocole facultatif)</i>	
Le MNP doit avoir accès aux informations portant sur le nombre de lieux de détention et leur emplacement. <i>(Article 20-a du Protocole facultatif)</i>	
Le MNP doit avoir accès à toutes les informations sur le traitement des personnes privées de liberté et sur leurs conditions de détention. <i>(Article 20-b du Protocole facultatif)</i>	
Le MNP doit pouvoir choisir les personnes qu'il souhaite rencontrer et s'entretenir avec elles en privé. <i>(Article 20-d et 20-e du Protocole facultatif)</i>	
8. Un accès sûr et sans restrictions aux MNP	
Des garanties doivent être mises en place afin qu'aucune personne ni aucune organisation ne puissent encourir une sanction pour avoir communiqué des renseignements vrais ou faux au MNP. <i>(Article 21-1 du Protocole facultatif)</i>	
Des procédures doivent être mises en place afin que les renseignements confidentiels recueillis par le MNP ne soient pas publiés sans le consentement exprès de la personne concernée. <i>(Article 21-2 du Protocole facultatif)</i>	
Une procédure doit être mise en place pour que les informations relatives au MNP et aux moyens permettant de le contacter soient mises à la portée du grand public et de toutes les personnes privées de liberté. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	
9. Des communications libres, directes et sans mise sur écoute avec le Sous-Comité pour la prévention de la torture	
Le MNP pourra communiquer avec le Sous-Comité et rencontrer ses membres sans ingérence extérieure. <i>(Articles 12-c et 20-f du Protocole facultatif)</i>	
S'il existe plusieurs MNP, il convient de prévoir pour ces organes des modalités claires et cohérentes de coordination et de communication, entre eux et avec le Sous-Comité. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i>	

<p>10. Les recommandations des MNP et les suites à donner doivent être prises au sérieux</p>	
<p>Le MNP doit être autorisé à formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes. <i>(Article 19-b du Protocole facultatif)</i></p>	
<p>Les autorités compétentes seront dans l'obligation d'examiner les recommandations du MNP et de débattre de leur mise en œuvre avec ses membres. <i>(Article 22 du Protocole facultatif)</i></p>	
<p>L'autorité compétente sera dans l'obligation de publier et de diffuser les rapports annuels du MNP. <i>(Article 23 du Protocole facultatif)</i></p>	
<p>Le MNP doit être habilité à présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière. <i>(Article 19-c du Protocole facultatif)</i></p>	
<p>Le MNP doit être habilité à soumettre des rapports aux directeurs des lieux de détention, aux organes législatifs, à l'exécutif et aux autres institutions politiques et, lorsque cela s'avère utile, à contacter directement ces personnes. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i></p>	
<p>Le MNP devra avoir la possibilité de publier de manière indépendante les conclusions de ses visites, sans ingérence extérieure. <i>(Recommandation d'Amnesty International)</i></p>	