



Doc. 12551
24 mars 2011

Renforcer les mécanismes de prévention de la torture en Europe

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Jean-Charles GARDETTO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme souligne l'importance primordiale de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme) et félicite le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) de son action de grande qualité depuis plus de vingt ans.

Pour mener à bien leur tâche difficile, les membres du CPT doivent posséder d'importantes qualifications professionnelles et qualités personnelles. L'élection des membres du CPT par l'Assemblée parlementaire leur conférerait une légitimité démocratique et une autorité accrues.

Les déclarations publiques adoptées par le CPT à la majorité des deux tiers, en cas de manque de coopération de la part des autorités d'un Etat partie, revêtent une importance toute particulière, du fait de leur caractère exceptionnel. Ces rares cris d'alarme devraient systématiquement susciter un débat au sein des organes compétents du Conseil de l'Europe et des Etats membres concernés.

Le principe de confidentialité du travail du CPT facilite sa coopération étroite avec les autorités nationales. Toutefois, la publication rapide et systématique des rapports finaux suivant les visites du CPT, en même temps que les commentaires des autorités, doit être fortement encouragée.

La commission regrette que le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) n'ait pas encore été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les mécanismes nationaux de prévention (MNP) prévus par l'OPCAT constituent une innovation majeure dans le sens de la subsidiarité. Les MNP devraient être pleinement indépendants et bénéficier des ressources suffisantes, y compris en termes d'expertise juridique, médicale et autre, indispensables aux tâches de prévention et de contrôle sur le terrain.

La commission se félicite des efforts entrepris au sein du Conseil de l'Europe en vue de créer des synergies entre le CPT d'un côté et les mécanismes prévus par l'OPCAT de l'autre, et de partager leurs expériences en la matière.

1. 2011 - Deuxième partie de session



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Gardetto, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Rappel des objectifs du présent rapport	6
3. Renforcer le CPT	6
4. Promouvoir l'application du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)	9
5. Conclusions	11

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa [Résolution 1248 \(2001\)](#) «Comité européen pour la prévention de la torture (CPT): composition» et sa [Résolution 1540 \(2007\)](#) «Améliorer les procédures de sélection des membres du CPT», souligne l'importance primordiale parmi les droits fondamentaux de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5)).
2. Elle félicite le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) de son action de grande qualité portée par un engagement sans faille, depuis plus de vingt ans. Le CPT constitue l'un des succès les plus importants du Conseil de l'Europe.
3. Pour mener à bien leur tâche difficile, les membres du CPT doivent posséder d'importantes qualifications professionnelles et qualités personnelles. L'élection des membres du CPT par l'Assemblée leur conférerait une légitimité démocratique et une autorité accrues et aurait comme conséquence que l'évaluation des candidats figurant sur les listes transmises par les délégations nationales se ferait désormais au sein du même organe que le choix final.
4. En attendant, il y a lieu d'améliorer encore les procédures de présélection de candidats au niveau national, suivant les indications contenues dans la [Résolution 1540 \(2007\)](#).
5. Les déclarations publiques adoptées par le CPT à la majorité des deux tiers, en cas de manque de coopération de la part des autorités d'un Etat partie, revêtent une importance toute particulière, du fait de leur caractère exceptionnel. Ces rares cris d'alarme devraient systématiquement susciter un débat au sein du Comité des Ministres et du parlement national concerné. La sous-commission des droits de l'homme de l'Assemblée est également invitée à engager un dialogue avec la délégation nationale concernée et à saisir si nécessaire la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.
6. Le principe de la confidentialité du travail du CPT facilite la coopération étroite du CPT avec les autorités nationales. Toutefois les rapports finaux suivant les visites du CPT gagneraient à être publiés rapidement et de façon systématique, en même temps que les commentaires des autorités. La quasi-totalité des Etats parties demandent la publication de ces informations dans des délais qui varient, mais cette publication permet d'engager un débat public sur les problèmes constatés et les moyens de les résoudre. Seule la Fédération de Russie se montre encore réticente.
7. L'Assemblée regrette que le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) n'ait pas encore été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et que tous Etats membres qui l'ont ratifié n'aient pas encore mis en œuvre les mécanismes nationaux de prévention (MNP) prévus par cet instrument.
8. Les MNP constituent une innovation importante dans le sens de la subsidiarité. Ils devraient être pleinement indépendants et bénéficier des ressources suffisantes, y compris en termes d'expertise juridique, médicale et autre, indispensables aux tâches de prévention et de contrôle sur le terrain.
9. L'Assemblée se félicite des efforts entrepris au sein du Conseil de l'Europe en vue de créer des synergies entre le CPT, d'un côté, et les mécanismes prévus par l'OPCAT, de l'autre, et de partager leurs expériences en la matière.
10. Une approche similaire, évitant des doubles emplois et le gaspillage de ressources limitées, s'impose également dans les relations entre le CPT et l'Union européenne en ce qui concerne les actions envisagées par celle-ci pour l'amélioration des conditions de détention dans ses Etats membres.
11. L'Assemblée invite donc:
 - 11.1. les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier l'OPCAT et à désigner un mécanisme national de prévention indépendant et doté de ressources suffisantes dans les meilleurs délais;
 - 11.2. les Etats parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126):
 - 11.2.1. à modifier ladite Convention à travers le Comité des Ministres pour permettre:
 - 11.2.1.1. l'élection des membres du CPT par l'Assemblée parlementaire;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 8 mars 2011.

- 11.2.1.2. la publication automatique des rapports de visite, ainsi que des commentaires des parties concernées, en prévoyant la possibilité pour chaque partie de demander un report de publication, allant jusqu'à six mois suivant la transmission;
- 11.2.2. à faire une demande générale de publication des futurs rapports de visite du CPT dès que possible suivant leur transmission, sauf dans les cas particuliers où la Partie concernée formulera une objection;
- 11.3. les délégations nationales à l'Assemblée à rendre les procédures de sélection des candidats au CPT plus transparentes et mieux adaptées aux besoins du CPT, suivant les indications fournies par la [Résolution 1540 \(2007\)](#);
- 11.4. les parlements des Etats parties à la Convention concernés à interpellier leurs gouvernements par rapport aux déclarations publiques adoptées par le CPT en vertu de l'article 10 de la Convention en cas de manque de coopération ou de refus d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du CPT;
- 11.5. le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à s'informer des suites données aux constatations du CPT à l'occasion des visites du commissaire dans l'Etat concerné, et à réserver un suivi vigilant aux déclarations publiques du CPT;
- 11.6. le CPT à continuer sa coopération basée sur la recherche de synergies et l'échange d'expériences avec les mécanismes prévus par l'OPCAT, et notamment l'assistance au développement de mécanismes nationaux de prévention;
- 11.7. les institutions compétentes de l'Union européenne à se référer à l'acquis du CPT et à utiliser son savoir-faire en vue de créer des synergies et d'éviter des doubles emplois dans le cadre du développement de leurs actions visant à améliorer les conditions de détention dans les Etats membres de l'Union européenne.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2011) «Renforcer les mécanismes de prévention de la torture en Europe» et invite le Comité des Ministres:

1.1. à déclencher le processus de modification de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126) pour permettre:

1.1.1. l'élection par l'Assemblée parlementaire des membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT);

1.1.2. la publication automatique des rapports de visite ainsi que des commentaires des parties concernées, en prévoyant la possibilité, pour chaque partie, de demander un report de publication allant jusqu'à six mois suivant la transmission;

1.2. à mettre à son ordre du jour et à discuter de manière urgente toute déclaration publique adoptée par le CPT en vertu de l'article 10 de la Convention, et le cas échéant à adopter une résolution s'y rapportant.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 8 mars 2011.

C. Exposé des motifs, par M. Gardetto, rapporteur

1. Introduction

1. Le 29 mai 2009, l'Assemblée parlementaire a décidé de renvoyer à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, en vue de l'établissement d'un seul rapport, deux propositions intitulées, pour la première, «20e anniversaire du Comité européen contre la torture: l'heure du bilan» et, pour la seconde, «La nécessaire mise en place de mécanismes nationaux indépendants et efficaces de contrôle des lieux de privation de liberté»⁴. A sa réunion du 23 juin 2009, la commission m'a désigné rapporteur.

2. A sa réunion du 17 novembre 2010, la commission a examiné une note introductive et a décidé du nouveau titre, plus synthétique, du présent rapport.

3. A sa réunion du 27 janvier 2011, la commission a organisé un échange de vues avec les personnalités suivantes:

- Mme Silvia Casale, ancienne présidente du CPT et ancienne présidente du Sous-Comité pour la prévention de la torture des Nations Unies (SPT) (Royaume-Uni);
- Mme Renate Kicker, ancienne vice-présidente du CPT, professeur à l'université de Graz, Autriche;
- M. Andres Lehtmets, ancien vice-président du CPT, psychiatre (Estonie).

2. Rappel des objectifs du présent rapport

4. Ce rapport vise trois objectifs principaux:

- le premier concerne le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT): mieux faire connaître les excellents travaux du CPT et formuler des propositions concrètes pour de nouvelles améliorations, dont certaines nécessiteront de modifier la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants («la convention») et d'autres non;
- le deuxième se rapporte au Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants(OPCAT): promouvoir la ratification de l'OPCAT par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et les encourager à mettre en place des mécanismes nationaux efficaces de contrôle des lieux de privation de liberté;
- le troisième but de ce rapport est d'étudier les moyens d'instaurer la plus grande synergie possible entre le Conseil de l'Europe et les mécanismes des Nations Unies afin d'améliorer la situation des détenus dans toute l'Europe dans le respect du principe de subsidiarité: laisser la responsabilité quotidienne de la protection des détenus aux mécanismes nationaux de prévention créés en vertu de l'OPCAT, tout en s'appuyant sur l'expérience et l'autorité du CPT afin de garantir la diffusion des «meilleures pratiques» et l'application des normes européennes communes de base.

5. Pour ce qui est des activités du CPT, il convient de se référer au site web de ce dernier⁵. Les rapports annuels, notamment, donnent un excellent aperçu. Le document AS/Jur/Inf (2011) 5 de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les mécanismes et institutions principaux du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme donne également une bonne vue d'ensemble. Pour ce qui est de l'OPCAT, le site informatif du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies⁶ fournit toutes les informations nécessaires.

3. Renforcer le CPT

3.1. Améliorer les procédures de sélection des membres du CPT

6. L'Assemblée a toujours soutenu les importants travaux du CPT dont le succès dépend, dans une large mesure, des compétences professionnelles, de l'expérience et de l'indépendance de ses membres. Au titre de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou

4. Doc. 11906 et Doc. 11874, Renvoi 3570.

5. Voir le site www.cpt.coe.int/fr/default.htm

6. Voir le site www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/.

dégradants (STE no 126) de 1987, l'Assemblée participe à la sélection des membres du CPT en soumettant au Comité des Ministres une proposition fondée sur le choix opéré par sa sous-commission des droits de l'homme parmi les candidats présélectionnés. La [Résolution 1540 \(2007\)](#) «Améliorer les procédures de sélection des membres du CPT» a introduit certaines améliorations dans la procédure de sélection existante.

7. Toutefois, pour renforcer encore leur légitimité et leur indépendance, les membres du CPT devraient être élus par l'Assemblée après une procédure d'entretien appropriée. Un tel changement nécessiterait de modifier la convention. A la lumière de l'audition avec les experts, je propose que l'Assemblée prenne désormais l'initiative d'une telle modification de la convention.

8. Compte tenu des ressources et du temps limités dont dispose la sous-commission des droits de l'homme, il faudrait accorder la priorité à l'amélioration des procédures de sélection au niveau national. Les recommandations formulées dans la [Résolution 1540 \(2007\)](#) devraient faire l'objet d'une mise en œuvre plus exhaustive et mériteraient d'être renforcées.

9. A cette fin, les experts invités à l'audition du 27 janvier 2011 ont proposé la mise en place d'un groupe d'experts chargés de conseiller les délégations nationales sur la qualité des candidats présélectionnés, par rapport aux besoins du CPT, en parallèle avec la récente modification de la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. A mon avis, l'introduction d'un nouvel organe de conseil alourdirait inutilement la procédure d'élection. Mieux vaudrait concentrer nos efforts sur le changement de l'entité chargée d'élire les membres du CPT: dès que nous aurons obtenu la modification nécessaire de la convention, la sous-commission des droits de l'homme pourra elle-même consacrer de plus grands efforts à une sélection optimale des membres du CPT. En attendant, le Bureau du CPT peut librement fournir des informations de manière informelle à la sous-commission concernant l'adéquation des candidatures soumises par les délégations nationales aux besoins actuels du CPT, et il est cordialement invité à le faire.

10. Vu les efforts visant à l'amélioration des procédures de sélection, il est utile de rappeler que les critères de sélection doivent porter sur les tâches à remplir par les membres du CPT et sur les compétences nécessaires pour mener à bien lesdites tâches⁷.

10.1. Tâches d'un membre du CPT:

- effectuer des visites d'inspection sur le terrain dans un environnement difficile;
- s'entretenir avec différents types de personnes privées de liberté, telles que des personnes placées en garde à vue, en détention provisoire ou purgeant des peines de prison, des patients psychiatriques, des étrangers retenus au titre de la législation sur l'immigration, des personnes âgées et/ou handicapées hébergées dans des maisons d'accueil, etc.;
- travailler avec des interprètes et au sein d'une équipe composée de personnes de nationalités et de milieux professionnels différents;
- travailler de longues heures par jour, et parfois aussi une partie de la nuit, en général pendant deux semaines dans le cadre d'une visite périodique, et en se déplaçant presque quotidiennement;
- contribuer à la fin de chaque visite à la communication immédiate d'informations aux autorités et fournir des notes écrites détaillées pour alimenter le rapport du CPT;
- outre le travail sur le terrain, étudier tous les projets de rapport et contribuer aux discussions lors des trois sessions plénières par an; participer à plusieurs groupes de travail internes et à l'examen des normes et méthodes de travail.

10.2. Compétences et qualités requises d'un membre du CPT:

10.2.1. Outre les critères définis dans la convention, les compétences et qualités ci-après sont essentielles pour mener à bien les tâches d'un membre du CPT, telles qu'elles sont décrites ci-dessus:

- avoir les connaissances techniques nécessaires;
- avoir la motivation nécessaire pour mener à bien une tâche difficile;

7. Je dois le passage ci-après à une contribution de Mme Renate Kicker, professeur à l'université de Graz, qui fut membre autrichienne et vice-présidente du CPT, et une des expertes ayant participé à l'échange de vues du 27 janvier 2011.

- avoir les compétences de négociation nécessaires lors des discussions avec les autorités;
- être apte à communiquer, ce qui suppose une excellente maîtrise de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (anglais ou français) permettant de travailler avec un(e) interprète et de rédiger des notes et rapports dans cette langue. Une bonne maîtrise de la seconde langue officielle du Conseil de l'Europe est également nécessaire pour pouvoir communiquer avec d'autres membres et experts qui travaillent dans cette seconde langue et être en mesure de lire leurs notes. En outre, toute connaissance d'une autre langue est précieuse pour le CPT;
- savoir travailler en équipe;
- être capable de supporter, sur le plan émotionnel, des situations très pénibles;
- être en bonne santé et, dans la mesure du possible, d'un âge suffisant pour être reconnu(e) comme une autorité exerçant des responsabilités importantes dans les Etats membres, mais pas trop élevé pour supporter les contraintes physiques et psychologiques liées à la mission;
- être disponible et prêt(e) à consacrer beaucoup de temps (en partie non rémunéré) aux travaux du CPT;
- être loyal(e) vis-à-vis du CPT et discret(ète) pour respecter le principe de confidentialité.

10.2.2. Cette liste impressionnante de compétences et de qualités requises montre combien il est important de garantir le meilleur processus de sélection possible au niveau national, en excluant toute politisation.

10.3. Un besoin spécifique du CPT: des membres possédant une expertise médicale spécialisée pour détecter des signes de torture et évaluer la qualité des services médicaux à la disposition des personnes privées de liberté lors des visites dans des hôpitaux psychiatriques et autres institutions médicales.

3.2. Garantir aux déclarations publiques du CPT des suites appropriées

11. Le succès constant des travaux du CPT dépend aussi du soutien politique qu'il reçoit du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres.

12. Le CPT peut faire une déclaration publique si un Etat partie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du CPT⁸. Pour que la décision de faire une déclaration publique soit prise, il faut qu'une majorité des deux tiers de ses membres y soit favorable et que s'enclenche une procédure visant à donner à l'Etat en question la possibilité de faire connaître son point de vue. La déclaration publique est le dernier recours pour alerter l'opinion sur le fait qu'un Etat partie viole l'obligation juridique qu'il a contractée au titre de la convention de coopérer avec le CPT. A ce jour, le CPT a publié cinq déclarations publiques concernant deux Etats seulement, la Turquie et la Fédération de Russie⁹. Cependant, il y a d'autres Etats qui ont fait par le passé, ou font actuellement, l'objet d'une procédure de déclaration publique. La pratique montre que la menace d'une déclaration publique incite souvent les Etats à engager davantage le dialogue avec le CPT et à mettre en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées de longue date. Lorsque la menace n'a pas l'effet escompté et qu'une déclaration publique est finalement faite, celle-ci s'avère souvent un instrument plutôt inefficace à moins que d'autres organes du Conseil de l'Europe lui donnent les suites voulues en faisant pression sur l'Etat partie concerné pour qu'il s'acquitte bien de ses obligations au titre de la convention.

13. L'Assemblée a déjà déploré le manque de suites données jusqu'ici par le Comité des Ministres aux trois déclarations publiques du CPT concernant la situation dans la République tchétchène de la Fédération de Russie. Le CPT lui-même déplore, dans son 19^e rapport annuel publié le 20 octobre 2009¹⁰, que de telles déclarations ne soient pas «au minimum» mises à l'ordre du jour des organes compétents du Conseil de l'Europe.

8. Article 10, paragraphe 2, de la convention.

9. Depuis l'adoption du présent rapport, le CPT a fait une 6^e déclaration publique concernant la Grèce (15 mars 2011), http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=6450.

10. Voir le site www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-19.pdf (paragraphe 12).

14. A la lumière aussi des remarques des experts à ce sujet, je propose que l'Assemblée invite le Comité des Ministres à réagir à toute déclaration publique du CPT en l'inscrivant à son ordre du jour et en examinant la situation. Cet examen pourrait notamment conduire à l'adoption d'une résolution demandant à l'Etat concerné de remplir ses obligations juridiques en vertu de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et de coopérer avec le CPT.

15. Outre le Comité des Ministres, l'Assemblée elle-même et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe devraient mettre en œuvre un suivi approprié des déclarations publiques du CPT. L'Assemblée devrait pouvoir débattre en son sein des questions soulevées par les déclarations publiques et décider systématiquement de demander à la délégation nationale de l'Etat concerné de soulever cette question au sein de son parlement national de manière à examiner les informations contenues dans la déclaration publique et de lui faire rapport dans un certain délai. La sous-commission des droits de l'homme pourrait jouer, à cet égard, un rôle particulier, en invitant le président de la délégation nationale concernée par une déclaration publique à un échange de vues avec ses membres. Le Commissaire aux droits de l'homme devrait également être invité à s'informer des suites données aux constatations du CPT à l'occasion de l'une de ses visites dans l'Etat concerné.

3.3. Assurer la publication systématique et en temps utile des rapports finaux du CPT

16. La convention énonce que les informations recueillies par le CPT lors d'une visite, ses rapports et ses consultations avec l'Etat partie concerné sont confidentiels. Cette règle générale est modifiée par la disposition selon laquelle le CPT publie son rapport, ainsi que tout commentaire de l'Etat partie concerné, chaque fois que ledit Etat partie le demande. A la date du 26 août 2010, la publication de 241 rapports de visite du CPT, sur les 291 rapports envoyés, a été autorisée. Ces chiffres montrent que la grande majorité des Etats autorisent («demandent») la publication des rapports du CPT et que la levée de la confidentialité des rapports est devenue la pratique générale. Un seul Etat partie peut être décrit comme un opposant persistant à cette pratique: la Fédération de Russie. L'autre Etat partie mentionné au paragraphe 5 de la première proposition de résolution, l'Azerbaïdjan, a entre-temps autorisé la publication, en novembre 2009, d'un rapport de visite de décembre 2008, ce qui est une évolution positive bien que le délai d'une année complète ou presque soit inutilement long.

17. La publication automatique d'un rapport de visite du CPT sans demander l'autorisation préalable de l'Etat concerné – ce qui nécessiterait également une modification de la convention – ferait tomber en temps opportun les constatations et les recommandations du CPT dans le domaine public, accélérant ainsi le nécessaire débat public, la consultation de l'ensemble des acteurs concernés et donc, on l'espère, l'adoption de mesures correctives sans tarder.

18. Toutefois, comme les experts l'ont rappelé lors de l'audition du 27 janvier 2011, il convient de donner la possibilité à l'Etat partie de reporter de six mois la publication d'un rapport du CPT à partir de sa date de transmission à l'Etat concerné. Ainsi, l'Etat n'est pas privé de la possibilité de réagir, et si possible de remédier, aux lacunes constatées par le CPT avant que le public soit informé des constatations du CPT; l'Etat peut donc rendre publiques sa position ainsi que les mesures déjà prises pour parer aux défaillances observées.

19. D'ici à l'entrée en vigueur de la modification nécessaire de la convention, les parlementaires devraient inciter leurs gouvernements respectifs à demander la publication des rapports dès que possible selon les règles actuellement applicables, comme le font de manière exemplaire la Belgique, la Géorgie, les Pays-Bas et plusieurs pays nordiques.

20. Il y a lieu de rappeler que les rapports finaux ne sont que la partie émergée de l'iceberg que constituent les informations en possession du CPT et la correspondance avec les Etats membres. La confidentialité de la coopération permanente entre le CPT et les autorités compétentes est, en effet, indispensable pour les travaux du CPT et ne doit donc pas être remise en cause.

4. Promouvoir l'application du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)

4.1. Inciter tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à la ratification

21. Depuis avril 2009, date à laquelle la seconde proposition à l'origine du rapport a été rédigée, le nombre d'Etats européens ayant ratifié l'OPCAT a déjà augmenté. A la date du 4 octobre 2010, 28 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient ratifié l'OPCAT et 21 avaient institué des mécanismes nationaux de

prévention (MNP) chargés de surveiller la situation des personnes privées de liberté, notamment par le biais de visites sur place. La mise en œuvre réussie de la stratégie consistant à créer des synergies et à établir une coopération et une coordination plus étroites entre les mécanismes de suivi de différents niveaux dépendra considérablement de l'existence de mécanismes nationaux dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ceux qui ne l'ont pas encore fait¹¹ devraient être encouragés à ratifier l'OPCAT et à établir des mécanismes nationaux de prévention.

4.2. Nécessité d'établir des mécanismes nationaux de prévention (MNP) efficaces

22. Conformément au principe de subsidiarité, l'essentiel de la protection des personnes privées de liberté contre les violations des droits de l'homme devrait être assuré au niveau national, ce qui nécessite des MNP indépendants et efficaces.

23. Parmi les 21 MNP qui ont été institués, il existe différents modèles mais, dans la majorité des Etats membres, des organes préexistants, souvent les bureaux de médiateurs (*ombudspersons*) ou les institutions nationales des droits de l'homme, sont chargés d'effectuer le suivi au niveau national des personnes privées de liberté. Cette situation soulève la question de savoir si ces organismes répondent pleinement aux critères d'indépendance, notamment au niveau financier, conformément aux «Principes de Paris»¹². A la suite de l'évaluation faite par M. Manfred Nowak, rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, dans la plupart des pays, les ressources financières disponibles sont tout à fait insuffisantes et, souvent, les MNP ne satisfont pas aux exigences d'indépendance et de pluralisme découlant des Principes de Paris¹³.

24. Il s'avère que des problèmes se posent lorsque les MNP sont créés au sein des institutions de médiateurs existantes. Le rôle des MNP, préventif par nature, est souvent nouveau pour les bureaux de médiateurs qui, jusqu'à présent, se concentraient essentiellement sur le traitement (a posteriori) des plaintes reçues, par des collaborateurs en majorité juristes. Pour de tels MNP, le défi consiste, par conséquent, à allier réaction et prévention, et à intégrer l'expertise médicale nécessaire. Certaines dispositions peuvent contribuer à l'efficacité des activités préventives des MNP. Les MNP devraient pour le moins constituer une unité distincte et indépendante au sein du bureau du médiateur. Le personnel affecté à cette unité doit être spécialement recruté/sélectionné et formé pour effectuer des contrôles sur le terrain. Il convient de définir clairement la façon dont l'équipe de visites préventives va réagir aux plaintes qu'elle reçoit au cours des inspections et les traiter.

25. Les travaux menés dans le cadre des MNP bénéficient aussi d'une structure de coordination au niveau du Conseil de l'Europe. Le Projet européen des MNP¹⁴ a engendré la création d'un réseau actif de mécanismes nationaux de prévention et propose un forum d'échange d'expériences. En organisant des ateliers thématiques ainsi que des visites sur le terrain, le projet offre un soutien en matière d'amélioration des compétences en rapport avec les fonctions préventives des MNP. D'actuels et anciens membres et experts expérimentés du CPT et du Sous-Comité pour la prévention de la torture (SPT) créé dans le cadre de l'OPCAT participent à ces activités qui établissent un lien informel utile entre les mécanismes de prévention fonctionnant à différents niveaux.

26. Lors de l'audition du 27 janvier 2011, les experts ont aussi proposé la création d'un conseil médical consultatif qui serait à la disposition des MNP pour fournir l'expertise médicale faisant particulièrement défaut à la plupart des MNP. Des membres de la commission intervenant dans la discussion étaient plutôt sceptiques, étant donné les ressources financières limitées disponibles à cette fin.

11. Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, Islande, Irlande, Italie, Norvège, Portugal, Turquie (pays qui ont déjà signé le protocole mais qui ne l'ont pas encore ratifié); Andorre, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Monaco, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque (qui n'ont pas encore signé le protocole), selon la liste mise à jour le 4 octobre 2010 par l'Association for the Prevention of Torture: www.apr.ch.

12. Voir l'article 18 de l'OPCAT qui mentionne les «Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme», Résolution A/RES/48/134 (annexe) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 20 décembre 1993 («Principes de Paris»). Les «Principes de Paris» sont accessibles à l'adresse suivante: http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=447&id_rubrique=509.

13. Voir Manfred Nowak, résumé des débats de la conférence du 6 novembre 2009 à Strasbourg sur de «Nouveaux partenariats pour la prévention de la torture en Europe» (actes de la conférence, p. 111, www.cpt.coe.int/en/documents/cpt-apt-proceedings.pdf).

14. Ce programme est financé par un projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe intitulé «Peer-to-Peer II Project», avec le cofinancement du Fonds fiduciaire «droits de l'homme».

4.3. Création de synergies entre le CPT et les mécanismes de l'OPCAT et les futures mesures de l'Union européenne

27. L'action de l'organisme bien établi qu'est le CPT du Conseil de l'Europe, d'une part, et celle de la structure prévue par l'OPCAT, lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle dans tous les Etats membres, d'autre part, devraient être coordonnées de manière à ce que l'incidence conjuguée des deux organes soit la plus grande possible en faveur de la protection des personnes privées de liberté dans toute l'Europe, grâce à une exploitation optimale des ressources, toujours trop limitées.

28. Le SPT salue l'implication du CPT dans le développement des MNP en Europe. Le SPT implique des MNP dans ses (rares) visites sur le terrain. Le CPT devrait être en mesure de faire de même, en vue de partager son savoir-faire et ses constatations avec les MNP, dans la mesure où ces derniers sont capables de respecter la confidentialité attachée à ces informations. Pour ce qui est des normes substantielles, le Sous-Comité pour la prévention de la torture compte appliquer le principe *pro homine*, en se basant sur le standard régional si celui-ci est plus exigeant (donc, en Europe, l'acquis du CPT). Cela présuppose un échange régulier d'informations, compliqué lui aussi par le principe de la confidentialité des travaux du CPT.

29. La création de synergies entre le Sous-Comité pour la prévention de la torture et le CPT et la promotion des MNP a été l'objet de la conférence qui a eu lieu le 6 novembre 2009, à Strasbourg, sur de «Nouveaux partenariats pour la prévention de la torture en Europe», avec la participation de membres du CPT, du Sous-Comité pour la prévention de la torture et de différents MNP européens. Notre commission était représentée par Marie-Louise Bemelmans-Videc (Pays-Bas, PPE/DC), qui a prononcé un discours bien accueilli. Les actes de la conférence ont été publiés en juillet 2010¹⁵. L'existence d'organismes séparés avec un mandat de prévention de la torture aux niveaux national, européen et des Nations Unies pose certains problèmes significatifs mais crée aussi une opportunité unique de renforcer encore l'efficacité de l'action en faveur de la prévention des mauvais traitements en Europe. La participation à la conférence de représentants de ces deux organismes, et de représentants d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de la société civile, a créé l'occasion pour un riche échange d'expériences et d'idées sur deux principaux sujets de discussion: 1. promouvoir et faciliter les échanges d'informations entre les organismes de prévention; et 2. assurer la mise en œuvre efficace des recommandations des organismes de prévention.

30. Pour ce qui est de l'Union européenne, celle-ci semble être davantage intéressée par les conditions de détention dans ses Etats membres, en tant que condition importante pour le succès du développement de l'entraide judiciaire et de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice¹⁶. La commissaire européenne chargée de la justice, Viviane Reding, a annoncé, lors d'une table ronde le 25 janvier 2011 sur les conditions de détention dans l'Union européenne, la présentation en 2011 d'un «livre vert» en la matière. Elle a bien fait référence dans son discours à la Convention européenne des droits de l'homme, mais il est clair qu'il faut également s'assurer que l'acquis du CPT sera pleinement pris en compte dans la future élaboration des règles de l'Union européenne en matière de conditions de détention. Dans l'intérêt d'une bonne utilisation des ressources limitées disponibles pour cette tâche, il importe que les futures activités de l'Union européenne dans ce domaine produisent des synergies avec le CPT et non des doubles emplois.

5. Conclusions

31. Nous ne pouvons que souligner l'importance primordiale parmi les droits fondamentaux de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme) et féliciter le CPT de son action de grande qualité portée par un engagement sans faille, et cela depuis plus de vingt ans. Le CPT constitue indéniablement l'un des succès les plus importants de tout le Conseil de l'Europe.

32. Pour mener à bien leur tâche difficile, les membres du CPT doivent posséder des compétences certaines et des qualités personnelles indéniables. L'élection des membres du CPT par l'Assemblée leur conférerait une légitimité démocratique accrue et aurait comme conséquence que l'évaluation des candidats figurant sur les listes transmises par les délégations nationales se ferait au sein du même organe que le choix final.

15. Voir le site www.cpt.coe.int/en/documents/cpt-apt-proceedings.pdf.

16. Voir le site

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/45&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

33. En attendant, il y a lieu d'améliorer encore les procédures de présélection au niveau national, suivant les indications de la [Résolution 1540 \(2007\)](#).
34. Les déclarations publiques adoptées par le CPT à la majorité des deux tiers en cas de manquement à la coopération des autorités d'un Etat partie revêtent une importance toute particulière, du fait de leur caractère exceptionnel. Ces rares cris d'alarme devraient systématiquement susciter un débat au sein du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire ainsi que du parlement national concerné.
35. Le principe de confidentialité doit rester un atout pouvant grandement faciliter la coopération étroite du CPT avec les autorités nationales, notamment dans des situations sensibles. Cependant, la mise en œuvre effective des recommandations du CPT appelle davantage de transparence afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés de contribuer à l'amélioration de la situation des personnes privées de liberté. La quasi-totalité des Etats parties demandent la publication des rapports du CPT et de leurs commentaires y relatifs dans des délais variables, mais permettant ainsi le démarrage en temps utile du débat public sur les problèmes constatés et les moyens de les résoudre. Seule la Fédération de Russie se montre encore récalcitrante à agir ainsi.
36. L'Assemblée regrette que le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'ait pas encore été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et que tous les Etats membres qui l'ont ratifié n'aient pas encore mis en œuvre les mécanismes nationaux de prévention (MNP) prévus par cet instrument.
37. Les MNP constituent une innovation importante dans le sens de la subsidiarité. Ils devraient être pleinement indépendants et bénéficier de ressources suffisantes, y compris en termes d'expertise juridique, médicale et autre, indispensables aux tâches de prévention et de contrôle sur le terrain.
38. L'Assemblée se félicite des efforts entrepris au sein du Conseil de l'Europe en vue de créer des synergies entre le CPT d'un côté et les mécanismes prévus par l'OPCAT de l'autre, et de partager les expériences en la matière.
39. Une approche similaire, évitant des doubles emplois et le gaspillage de ressources limitées, s'impose également dans les relations entre le CPT et les actions envisagées par l'Union européenne en vue d'améliorer les conditions de détention dans les Etats membres.
40. Sur la base de ces conclusions, j'ai formulé dans les projets de résolution et de recommandation un certain nombre d'invitations précises adressées aux Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Etats parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, au CPT lui-même ainsi qu'au Comité des Ministres et aux institutions compétentes de l'Union européenne.