



**Protocole facultatif
se rapportant à la Convention
contre la torture et autres
peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants**

Distr. générale
4 novembre 2016
Français
Original : anglais
Anglais, espagnol et français
seulement

**Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines
ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

**Visite aux Pays-Bas – assistance et conseils
au mécanisme national de prévention :
recommandations et observations
adressées à l'État partie**

Rapport du Sous-Comité*

Additif

Réponses des Pays-Bas, *****

* Conformément au paragraphe 1 de l'article 16 du Protocole facultatif, le présent rapport a été communiqué à titre confidentiel à l'État partie le 16 mars 2016. Le 23 septembre 2016, l'État partie a demandé au Sous-Comité de publier le rapport, conformément au paragraphe 2 de l'article 16 du Protocole facultatif.

** Le 23 septembre 2016, l'État partie a demandé au Sous-Comité de publier ses réponses, conformément au paragraphe 2 de l'article 16 du Protocole facultatif.

*** La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.

GE.16-19281 (F) 291116 301116



* 1 6 1 9 2 8 1 *

Merci de recycler



I. Introduction

A. Commentaires et recommandations – base légale

1. Le Sous-Comité relève dans son rapport que, bien qu'il incombe aux États parties de déterminer la forme institutionnelle de leurs mécanismes nationaux de prévention, cette forme doit impérativement être pleinement conforme aux prescriptions du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et des directives concernant les mécanismes nationaux de prévention. Le Sous-Comité est convaincu qu'un texte législatif distinct est essentiel pour définir les fonctions spécifiques du mécanisme, son mandat et les relations entre ses membres et d'autres organismes tels que l'Institut néerlandais des droits de l'homme, ainsi que d'autres questions qui doivent être réglementés, comme cela est prévu dans la quatrième partie du Protocole facultatif. Il recommande donc l'adoption d'une base légale distincte pour le mécanisme national de prévention. La législation qui sera élaborée à cette fin devrait aussi régir les privilèges et immunités des membres et du personnel du mécanisme national de prévention et garantir une protection aux personnes qui lui donnent des informations.

2. Pour mettre en œuvre les obligations découlant du Protocole facultatif, les organisations suivantes ont été désignées en 2011 comme constituant le mécanisme national de prévention néerlandais : l'Inspection de l'application des sanctions, le Comité de contrôle des rapatriements et l'Inspection du maintien de l'ordre et de la sûreté (ces trois organisations sont à présent réunies au sein de l'Inspection de la sécurité et de la justice), le Service de l'inspection sanitaire et l'Inspection de la prise en charge de la jeunesse (en tant qu'autorités de contrôle indépendantes), et le Conseil d'administration de la justice pénale et de la protection des mineurs (en tant qu'organe consultatif). Les organisations suivantes ont en outre été désignées comme observateurs : la Commission de surveillance des établissements pénitentiaires, la Commission de surveillance de la garde à vue, la Commission de surveillance de la détention militaire et le Médiateur national¹ (voir le mémoire explicatif « Formation du mécanisme national de prévention néerlandais »)².

3. Le Protocole facultatif définit le degré d'indépendance et les pouvoirs des mécanismes nationaux de prévention mais laisse aux États parties le soin de définir leur forme institutionnelle. Une considération importante lors du choix de la forme que prendrait le mécanisme national de prévention néerlandais a été le fait que les Pays-Bas disposaient déjà d'un système complet et efficace pour le suivi du traitement des personnes en détention. Afin de ne pas imposer de nouvelles contraintes réglementaires, il a été décidé de ne pas établir une nouvelle autorité de supervision, mais de s'appuyer sur plusieurs organes d'inspection des prisons et organes consultatifs existants. Les Pays-Bas ont ainsi mis en place un système qui non seulement permet d'inspecter les lieux de détention, mais garantit que ces visites sont menées efficacement par des personnes ayant les compétences requises. De surcroît, les membres et observateurs du mécanisme national de prévention ont les connaissances nécessaires pour conseiller les pouvoirs publics au sujet de l'amélioration des conditions de détention, des politiques existantes et de la législation future.

4. En tant qu'observateurs, la Commission de surveillance des établissements pénitentiaires, la Commission de surveillance de la garde à vue et la Commission de surveillance de la détention militaire jouent un rôle important au sein du mécanisme

¹ Le Médiateur national a annoncé en septembre 2014 qu'il se retirait de sa position d'observateur au sein du mécanisme national de prévention néerlandais.

² Documents parlementaires 31 797 (R1871), n° 1/A.

national de prévention néerlandais. Ces commissions de surveillance sont constituées de spécialistes (issus de l'appareil judiciaire, des professions juridiques et médicales ou de l'animation socioéducative) et ont donc un niveau d'expertise qui n'est en principe demandé qu'aux membres du mécanisme national de prévention (et non aux observateurs). Étant donné que les membres des commissions inspectent des établissements pénitentiaires et d'autres lieux de détention très régulièrement, et même parfois toutes les semaines, nul ne sait mieux qu'eux ce qu'il se passe au quotidien dans ces institutions. Par leur suivi et leurs recommandations, les commissions peuvent aider les membres du mécanisme national de prévention néerlandais à s'acquitter de leurs tâches, notamment à élaborer des propositions et à soumettre des commentaires ou des suggestions concernant les lois existantes ou sur les projets de loi.

5. Ensemble, les divers membres et observateurs du mécanisme national de prévention disposent de tous les pouvoirs que les mécanismes nationaux de prévention sont tenus d'avoir conformément au Protocole facultatif, soit :

- Celui d'examiner régulièrement la manière dont les autorités traitent les personnes privées de liberté en vue de renforcer, s'il y a lieu, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- Celui de formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies ;
- Celui de soumettre des propositions et des recommandations au sujet de la législation existante ou des projets de loi.

6. Le mécanisme national de prévention néerlandais existe maintenant depuis près de cinq ans. Pendant cette période, le réseau s'est structuré et une réflexion a été menée sur la façon dont les membres et les observateurs pouvaient coopérer le plus efficacement possible. Par exemple, les trois inspections nationales coopèrent maintenant de façon bien plus étroite. Cependant, dans la pratique, il est devenu manifeste que les différents membres du mécanisme national de prévention ont des avis divergents quant au degré de coopération atteignable au sein du réseau.

7. Cela est principalement dû au fait que les missions de l'Inspection de la sécurité et de la justice, du Service de l'inspection sanitaire et de l'Inspection de la prise en charge de la jeunesse (par exemple émettre des recommandations sur la surveillance) sont par nature différentes de la mission consultative du Conseil d'administration de la justice pénale et de la protection des mineurs, qui consiste à émettre des recommandations plus générales sur les bénéfices ou la nécessité des politiques et des lois. Cette mission du Conseil d'administration de la justice pénale et de la protection des mineurs est donc formellement séparée de sa fonction judiciaire. Au contraire, les missions consultatives de l'Inspection de la sécurité et de la justice, du Service de l'inspection sanitaire et de l'Inspection de la prise en charge de la jeunesse viennent simplement renforcer leurs missions de supervision.

8. À la suite de la visite du Sous-Comité et de la discussion déclenchée par les recommandations figurant dans son rapport, il a été procédé à un examen minutieux du mécanisme national de prévention néerlandais afin de maximiser son efficacité et d'assurer sa pérennité. À la lumière de cet examen, les Pays-Bas ont décidé de la réforme suivante : les membres actuels du mécanisme national de prévention exécuteront séparément leurs tâches relevant du mécanisme, selon leurs propres missions institutionnelles.

9. Compte tenu de l'indépendance des organes chargés des visites prévue par le Protocole facultatif, il convient de faire preuve de modération et le Gouvernement ne devrait pas définir la manière dont le réseau devrait coopérer. Le Gouvernement estime que,

pour s'acquitter des obligations découlant du Protocole facultatif, la coopération devrait au moins donner lieu à la production de rapports de recherche destinés à alimenter le rapport annuel et à l'échange d'informations entre les différents organes. Ces échanges d'informations viendront compléter le travail individuel réalisé par les membres du mécanisme national de prévention et les observateurs. Dans la plupart des cas, leurs pouvoirs individuels sont limités à un domaine spécifique. En travaillant ensemble, les membres du mécanisme national de prévention pourront aller au-delà de leur propre domaine de responsabilité et repérer des questions auxquelles il convient de prêter attention.

10. Les obligations relatives aux fonctions spécifiques et au mandat du mécanisme national de prévention qui découlent du Protocole facultatif figurent déjà dans les cadres législatifs et réglementaires concernant chaque organe. Un cadre légal distinct n'est donc pas nécessaire. Pour une explication de la manière dont les organes distincts s'acquittent de leurs tâches liées au mécanisme national de prévention, consulter le mémoire explicatif relatif à l'approbation du Protocole facultatif (documents parlementaires 31 797 (R1871), n° 1/A).

B. Observations et recommandations – Visibilité et coopération

11. Le Sous-Comité relève dans son rapport que le mécanisme national de prévention néerlandais s'est concentré sur la surveillance des lieux de détention et que ses autres fonctions, telles que l'information, le renforcement des capacités, la formulation d'observations sur les lois et la sensibilisation ont été négligées. Il note également que le mécanisme national de prévention n'a qu'une très faible visibilité et ne produit pas d'autre document que son rapport annuel. Selon le Sous-Comité, la coopération entre les membres du mécanisme national de prévention dépend de leur disponibilité et de leur volonté de travailler ensemble. Le Sous-Comité recommande donc tout d'abord de définir une vision unifiée du travail de prévention des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en tenant compte des meilleures pratiques et des données d'expérience de tous les mécanismes nationaux chargés de surveiller les droits de l'homme et les lieux de détention. Les Pays-Bas devraient aussi préciser le statut des observateurs associés au mécanisme national de prévention et envisager de leur faire jouer un rôle plus important dans ce cadre. Il faudrait de surcroît donner plus de visibilité au mécanisme national de prévention néerlandais en organisant des campagnes de sensibilisation, en publiant, en plusieurs langues, de la documentation destinée au personnel pénitentiaire, aux détenus et à la société civile, et en informant les organisations concernées.

12. Le Gouvernement souscrit à l'avis du Sous-Comité qui estime qu'il est possible d'améliorer encore la coopération au sein du mécanisme national de prévention et que – en plus de la surveillance des lieux de détention – le mécanisme pourrait mettre davantage l'accent sur la prévention des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en diffusant des informations et en organisant des campagnes de sensibilisation du public. Le Gouvernement a décrit ci-dessus la façon dont il souhaite développer la coopération au sein du mécanisme national de prévention à l'avenir. Il est persuadé que les modifications apportées préciseront davantage les rôles des organisations participantes et les modalités de leur coopération.

13. Il convient également de noter que le système du mécanisme national de prévention est en train de s'intégrer dans la structure de la société. En ce qui concerne la visibilité, c'est aux membres du mécanisme, en tant qu'institutions indépendantes, qu'il revient de proposer leur propre vision. Le Gouvernement les y a incités. C'est aux membres du mécanisme national de prévention qu'il revient de faire participer les acteurs de la société civile (tels que le Médiateur national et l'Institut néerlandais des droits de l'homme), ainsi

que d'autres acteurs extérieurs. Aux yeux du Gouvernement, la nouvelle structure fournit le cadre nécessaire à cette fin. Le rapport annuel du mécanisme national de prévention est adressé chaque année à la Chambre des représentants des États généraux, à qui il appartient ensuite de décider si des débats de fond doivent avoir lieu sur les enquêtes menées par le mécanisme et les recommandations figurant dans le rapport.

C. Commentaires et recommandations – indépendance

14. Le Sous-Comité estime dans son rapport que l'indépendance des membres du mécanisme national de prévention n'est pas correctement garantie et il préconise donc de créer un mandat distinct pour le mécanisme. Selon le Sous-Comité, il faut aussi une loi à cette fin.

15. Tous les membres et observateurs du mécanisme national de prévention sont indépendants aux niveaux fonctionnel et opérationnel. Par exemple, les inspections nationales ont, de par leur programme de travail et leur expertise, la possibilité de collecter des informations, de se forger une opinion, de la communiquer et de formuler des avis. De la même manière, le Conseil d'administration de la justice pénale et de la protection des mineurs est, en sa capacité d'organe consultatif, complètement indépendant de toute organisation du système de justice pénale, et les comités de surveillance de chaque branche sont indépendants du Ministère de la sécurité et de la justice, des établissements pénitentiaires, de la police et du Ministère de la défense. Le Ministère de la sécurité et de la justice ne contribue pas concrètement à l'élaboration du rapport annuel du mécanisme national de prévention, qu'il transmet simplement au Parlement pour examen, éventuellement accompagné de propositions sur les politiques à mener.

16. Il convient de noter que les récentes Directives sur les inspections nationales limitent de façon importante les possibilités pour un ministre de donner des instructions à une inspection. Ces Directives mentionnent aussi expressément l'indépendance dont il est question plus haut. Le Gouvernement considère que l'indépendance des membres du mécanisme national de prévention est suffisamment garantie.

II. Recommandations

A. Commentaires et recommandations – champ d'application

17. Le Sous-Comité recommande aux Pays-Bas de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'applicabilité du Protocole facultatif dans les Caraïbes néerlandaises. Il affirme que les Pays-Bas n'assurent pas le suivi des lieux de détention situés aux Pays-Bas qui sont loués par d'autres États, et que les centres de détention militaires ne sont pas surveillés par le mécanisme national de prévention. Il recommande donc au mécanisme national de prévention d'assurer également le suivi des conditions de détention dans les lieux qui sont loués par d'autres États. Les autres États devraient, eux aussi, assurer un suivi de ces institutions, après quoi un dialogue devrait être engagé entre les mécanismes nationaux de prévention respectifs.

La partie caribéenne des Pays-Bas

18. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, a été approuvé pour l'ensemble du Royaume des Pays-Bas mais n'est applicable que dans la partie européenne (voir Recueil des traités néerlandais 2010, n° 273). En ce qui concerne les Caraïbes néerlandaises (Bonaire, Saint-Eustache et Saba), une précédente réponse à un rapport du Comité européen

pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) – avant l'entrée en vigueur des réformes constitutionnelles du 10 octobre 2010 (décrites dans le rapport) – indiquait qu'il avait été décidé en 2008 que, dans un premier temps et dans la mesure du possible, la législation antillaise ne serait pas modifiée. Il avait aussi été convenu de ne pas appliquer immédiatement ces réformes aux Caraïbes néerlandaises afin d'éviter une surcharge d'activités.

19. Il va néanmoins sans dire que les conventions relatives aux droits de l'homme – et donc l'interdiction de la torture et autres peines et traitements inhumains, cruels ou dégradants – s'appliquent aussi dans les Caraïbes néerlandaises. Il convient de noter que c'est au Conseil de l'application des lois (« le Conseil »), créé par la loi du 7 juillet 2010 (Loi du Royaume portant création du Conseil de l'application des lois), qu'il revient de veiller au respect des conventions dans les Caraïbes néerlandaises. Le Conseil est obligé de recourir aux services des inspections nationales néerlandaises dans le cadre de sa mission de suivi. En 2012, un accord a été trouvé entre le Conseil et l'Inspection de la sécurité et de la justice sur la façon dont celle-ci participerait aux investigations du Conseil. Afin de renforcer la collaboration – y compris avec les observateurs et les autres membres du mécanisme national de prévention néerlandais – une réflexion sera menée dans les prochains mois sur l'opportunité et la possibilité, lorsque l'ordre du jour du mécanisme comprend une question relevant de la compétence du Conseil, de considérer celui-ci comme un membre du mécanisme, ou de l'inviter à participer à l'examen de la question.

Lieux de détention loués à d'autres États

20. Il convient de mentionner les points suivants en ce qui concerne le suivi des lieux de détention loués à d'autres États. Les Pays-Bas ont conclu avec la Belgique en 2009, et avec la Norvège en 2015, des traités mettant à la disposition de ces États deux prisons néerlandaises, pour l'exécution de peines prononcées respectivement en Belgique et en Norvège. Les traités prévoient que les peines doivent être exécutées conformément au droit belge et au droit norvégien ; les dispositions de ces droits s'appliquent donc aux peines exécutées au sein de ces institutions. Les décisions portant sur des questions telles que le régime carcéral et le statut juridique des prisonniers sont fondées sur la loi belge ou sur la loi norvégienne, selon le cas.

21. Cette situation est différente de celle où la responsabilité de l'exécution d'une peine est transférée à un autre pays. Selon les traités dont il est question ici, les Pays-Bas ne sont pas responsables de l'exécution des peines prononcées en Belgique ou en Norvège. Cette exécution demeure expressément la responsabilité de l'État concerné. De plus, chaque prison est gérée par un directeur belge ou norvégien et les tâches quotidiennes liées à l'exécution des peines prononcées en Belgique et en Norvège sont exécutées sous sa direction et sous sa responsabilité par le personnel néerlandais. Ainsi, conformément aux traités applicables, la législation néerlandaise n'est pas applicable à la détention dans le cadre de l'exécution sur le territoire néerlandais d'une peine prononcée en Belgique ou en Norvège. Dans ces cas, le fondement juridique de la détention est le jugement des autorités judiciaires belges ou norvégiennes. Selon l'article 4 du Protocole facultatif, les États parties ont obligation d'autoriser les visites « dans tout lieu placé sous [leur] juridiction ou sous [leur] contrôle où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté ». Cela ne s'applique pas aux lieux de détention que le Gouvernement néerlandais loue à la Belgique et à la Norvège.

22. L'exécution aux Pays-Bas de peines prononcées en Belgique et en Norvège ne peut naturellement être autorisée que si le respect des droits fondamentaux de la personne humaine est assuré et s'il existe un suivi approprié. Tel est effectivement le cas. La Belgique et la Norvège sont parties à toutes les conventions pertinentes relatives aux droits de l'homme et les droits de l'homme sont protégés par la loi et la constitution de ces deux

pays. En conséquence, les autorités de suivi et autres organes compétents belges et norvégiens peuvent exécuter toutes leurs tâches et exercer pleinement leurs pouvoirs en ce qui concerne les personnes détenues sur le territoire néerlandais. Les traités conclus avec la Norvège et la Belgique prévoient expressément que les personnes détenues peuvent se tourner vers leurs autorités nationales compétentes si elles souhaitent déposer une plainte ou engager une action en justice. Cela permet aux personnes détenues aux Pays-Bas de bénéficier de la même protection que celles détenues en Belgique ou en Norvège.

23. Il s'ensuit que le mécanisme national de prévention néerlandais n'est pas compétent pour conseiller les autorités belges ou norvégiennes ou pour leur faire des recommandations. La Norvège étant partie au Protocole facultatif, elle a son propre mécanisme national de prévention, qui est autorisé par l'article 4 (par. 1) du Protocole facultatif à assurer le suivi de l'exécution des jugements norvégiens aux Pays-Bas. Bien que la Belgique n'ait pas encore ratifié le Protocole facultatif, elle est partie à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Dans ce cadre, la prison néerlandaise louée à la Belgique a été visitée par le CPT en octobre 2011.

Installations militaires

24. Le suivi de tous les lieux de détention utilisés par la Gendarmerie royale (KMar) est régi par l'ordonnance sur la Commission de surveillance de la détention militaire. Le rôle de la Commission est d'assurer le suivi du traitement des personnes détenues dans des centres de détention militaires et de veiller à l'application des règles relatives à la détention dans ces institutions. La Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, proposer des améliorations et donner des informations au Ministre de la défense.

B. Commentaires et recommandations – situation financière

25. Le Sous-Comité recommande de fournir au mécanisme national de prévention les ressources humaines et financières nécessaires, en sus des budgets existants des différents membres du mécanisme.

26. À l'heure actuelle, les activités du mécanisme national de prévention sont financées par les ressources existantes de ses membres et ses observateurs. Le Sous-Comité souhaiterait que le Gouvernement crée un budget à part pour les activités du mécanisme national de prévention. Compte tenu de la structure actuelle du réseau d'organes qui reçoivent une contribution financière pour mener à bien leurs missions, le Gouvernement ne croit pas que cela soit nécessaire. Les activités des membres et observateurs du mécanisme national de prévention relevant de leurs responsabilités en vertu du Protocole facultatif sont en effet si étroitement liées à leurs autres tâches qu'il ne serait pas utile de les distinguer.

III. Conclusions

A. Recommandations et commentaires finaux

27. Le Sous-Comité demande aux Pays-Bas de publier le rapport concernant sa visite au mécanisme national de prévention néerlandais.

28. Dès que le Sous-Comité aura reçu la réponse du Gouvernement, le rapport et ladite réponse seront envoyés à la Chambre des représentants afin d'être rendus publics.