



NOTE A L'INTENTION DES ONG NATIONALES ACTIVES DEVANT LE CAT

Le Comité des Nations Unies contre la Torture (ci-après le CAT), est investi, en vertu de l'article 19 de la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres Peines ou traitements Cruels, Inhumains ou Déggradants (la Convention), du mandat d'examiner les rapports périodiques¹ présentés par les Etats parties.

Ce processus de présentation et d'examen des rapports périodiques est au cœur du contrôle de la mise en oeuvre de la Convention par les Etats parties. En effet, c'est sur la base des informations contenues dans les rapports et de l'échange oral entre la délégation gouvernementale et le Comité que ce dernier apprécie la mise en oeuvre de la Convention.

Pour les organisations non-gouvernementales (ONG) nationales, ce processus revêt également une importance capitale dans la mesure où les conclusions et recommandations adoptées par le Comité à son issue sont autant de leviers qu'elles pourront utiliser auprès des autorités.

Au fil des années, les ONG ont été associées à ce processus notamment en produisant des rapports alternatifs dont l'objectif était de permettre aux membres du CAT d'avoir une vision plus complète de la situation dans le pays concerné en ne se limitant pas à la seule analyse gouvernementale.

L'ensemble de la procédure d'examen des rapports périodiques a quelque peu changé au cours de ces deux dernières années. L'Association pour la prévention de la torture (APT) considère que les ONG nationales doivent tenir compte de ces changements afin de continuer à influencer efficacement le travail du CAT.

1- PRÉSENTATION DE LA NOUVELLE PROCÉDURE

Deux changements significatifs ont été adoptés récemment quant à la mise en oeuvre de l'article 19 de la Convention. Le premier tient au contenu du dialogue entre le Comité et l'Etat partie. Le second concerne les modalités d'intervention des ONG nationales.

¹ Dans cette note nous nous limiterons aux rapports périodiques. Les rapports initiaux feront l'objet d'une note ultérieurement. Toutefois, pour ces derniers, les directives élaborées par l'APT et accessibles sous <http://www.apr.ch/un/cat/CAT%20French.pdf> sont toujours pertinentes.

1.1- La nouvelle procédure des "listes de questions"

Depuis mai 2004, et suivant ainsi la plupart des autres mécanismes conventionnels des Nations Unies, dont le Comité des droits de l'homme, le CAT a adopté la procédure dite des "listes de questions". Cette procédure consiste à soumettre aux Etats examinés, avant la session du CAT, une liste de questions spécifiques à laquelle les Etats doivent répondre lors de la session.

Ainsi, un groupe de travail pré-sessionnel, composé par quelques membres du Comité, se réunit pendant une semaine avant la session formelle du CAT pour établir les listes de questions pour les Etats qui seront examinés lors de la session suivante. Ainsi, dans la mesure où le CAT se réunit tous les ans en mai et en novembre, la liste de questions soumise à un Etat qui sera examiné en novembre sera élaborée par le groupe de travail juste avant la session du mois de mai de cette même année².

Ces listes de questions sont élaborées sur la base du rapport périodique et d'autres sources d'informations. En fonction de la situation dans chaque Etat, elles sont constituées de vingt à trente questions qui sont transmises à l'avance aux Etats examinés lors de la session suivante. Le dialogue entre la délégation de l'Etat examiné et le CAT se base alors principalement sur les sujets soulevés dans la liste de questions.

Deux raisons expliquent l'adoption de cette nouvelle procédure. La première tient au manque de pertinence du contenu des rapports périodiques et la seconde au manque de pertinence de l'information transmise au Comité lors de l'échange oral.

En effet, que ce soit à dessein ou pour des raisons qui tiennent au délai entre la préparation du rapport et sa présentation effective au Comité, il arrivait souvent que les rapports périodiques ne contiennent pas des informations mises à jour ou encore que les Etats évitent d'y mentionner des sujets sensibles.

La seconde raison est partiellement liée à la précédente. Il est devenu une habitude que, pour palier ce manque de pertinence, les experts du CAT, aidés en cela par les ONG (à travers la présentation de rapports alternatif ou par d'autres voies informelles), posaient des questions précises à la délégation gouvernementale. Or celle-ci était parfois dans l'impossibilité, feinte ou réelle, de répondre à ces questions d'une manière satisfaisante ne disposant que d'un délai de 24 heures pour contacter les responsables gouvernementaux locaux afin de fournir les informations sollicitées par le Comité. Si bien qu'à nouveau le dialogue entre le Comité et la délégation perdait de sa substance ce qui avait une incidence sensible sur le contenu des conclusions et recommandations adoptées par le Comité.

Aussi, cette nouvelle procédure de listes de questions devrait permettre d'une part au CAT d'avoir une vision plus précise et plus pertinente de la mise en oeuvre de la Convention dans les Etats concernés, et d'autre part aux gouvernements d'avoir suffisamment de temps pour fournir au Comité des réponses aussi complètes que possible à ces questions.

² Le planning des sessions du CAT et du groupe de travail pré-sessionnel sont disponible sur le site Internet du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : <http://www.ohchr.org/english/events/2005.htm>

1.2- L'audition des ONG nationales

Dans la pratique, les ONG invitent les experts du Comité à des réunions informelles parallèles aux sessions du CAT lors desquelles sont présentés leurs rapports alternatifs. A la suite de l'intervention de certaines ONG se plaignant de la faible participation des experts à ces réunions informelles, le Comité a mis en place une audition officielle de celles-ci.

Ainsi, le jour le précédent la présentation du rapport par le gouvernement, les ONG nationales ayant présenté un rapport alternatif sont invitées à présenter leur rapport et toute information qu'elles jugent importantes à l'ensemble du Comité réuni en session privée, sans la présence des représentants des Etats.

Cette audition de 45 minutes a le mérite de permettre de s'adresser à l'ensemble des membres du Comité et de bénéficier de la traduction. Toutefois, à raison notamment de sa brièveté, ces réunions sont complémentaires aux autres activités entreprises par les ONG et ne sauraient se substituer aux réunions parallèles que celles-ci organisent notamment lors des pauses déjeuners.

2- NOUVELLE STRATÉGIE POUR LES ONG NATIONALES

Eu égard à ces évolutions, les ONG nationales peuvent agir dans le cadre de ce processus en trois temps : tout d'abord les ONG peuvent fournir au CAT des informations utiles à la préparation de listes de questions; ensuite les ONG devraient s'assurer que leurs rapports alternatifs soulèvent les sujets mentionnés dans les listes des questions du CAT ; et finalement les ONG devraient préparer, sur cette base, la présentation orale de leur rapport lors de l'audition officielle des ONG.

2.1- Préparation de la liste de questions

Dans la mesure où la liste des questions constitue désormais le cadre du dialogue entre le CAT et la délégation gouvernementale, les ONG peuvent directement attirer l'attention du CAT sur les questions pertinentes. Ainsi les ONG peuvent informer à l'avance le Comité et avoir un impact sur les sujets qui seront inclus dans la liste des questions.

Pour ce faire, l'APT suggère que plusieurs mois avant la réunion du groupe pré-sessionnel, les ONG élaborent un rapport alternatif général "classique" relatif à la mise en oeuvre de la Convention dans l'Etat partie concerné et envoient ce rapport au Secrétariat du CAT³. En guise de conclusion, les ONG devraient proposer une liste de questions à leurs yeux idéale, contenant les problèmes dont elles considèrent que le Comité devrait traiter lors de la présentation du rapport périodique. Ainsi, les ONG s'assureraient que tout ou partie de leurs préoccupations seront prises en considération, et contraindraient ainsi le gouvernement à se

³ Actuellement, le Secrétaire du CAT est Mme Mercedes Morales Fernandez (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais Wilson, Rue des Pâquis 52, 1201 Genève 1, Suisse, Tel : +41 22 917 9139, mmorales@ohchr.org

positionner et/ou à répondre à leurs préoccupations. L'information contenue dans les rapports alternatifs devrait être le plus à jour possible. Les ONG ne sont pas limitées à fournir des informations sur des faits survenus pendant la période couverte par le rapport périodique de l'Etat en question, elles peuvent faire référence à des faits survenus à posteriori.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme établit généralement une date limite pour la présentation des rapports alternatifs des ONG pour que ces informations puissent être tenues en compte par le groupe de travail lors de l'élaboration des listes de questions. Cependant, les informations transmises après cette date limite seront transmises au Comité qui pourra en tenir compte s'il les considère pertinentes. La date limite est fixée approximativement 9 ou 10 semaines avant la réunion du groupe de travail. Par exemple, si un Etat est examiné lors de la session de novembre et que le groupe de travail se réunit la dernière semaine d'avril, la date limite pour recevoir les informations des ONG sera fixée pour la mi-février de cette même année.

A ce stade les ONG peuvent, dans la mesure du possible, envoyer un représentant durant la semaine du groupe de travail, ou durant la session du Comité, afin de faire un lobby plus direct auprès des membres du Comité.

2.2- Les réponses des ONG à la liste de questions

Le cœur de l'échange entre le Comité et la délégation gouvernementale étant désormais constitué par les réponses faites par le gouvernement à la liste de questions, il importe que les ONG nationales contribuent à donner toute sa dimension à cet échange en fournissant leurs propres réponses aux questions posées par le Comité.

Pour ce faire, une fois que les listes de questions seront rendues publiques par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les ONG peuvent préparer et envoyer un second rapport (ou un *addendum* au premier) qui répond de manière spécifique aux questions soulevées par le CAT dans la liste de question⁴.

Ainsi, lors de l'évaluation du rapport de l'Etat partie, les experts seront à même de comparer les réponses du gouvernement et celles des ONG, et de poser des questions supplémentaires à la délégation gouvernementale ou à tout le moins s'interroger sur ces différences et inclure ces constatations dans les observations finales et les recommandations du CAT adressées à l'Etat partie. A ce stade, les ONG devraient à nouveau s'assurer que les informations fournies sont le plus à jour possible. Elles ne devraient pas exclure des informations concernant des faits survenus après la période considérée par le rapport étatique ou le rapport alternatif précédent.

⁴ Malheureusement, pour l'heure la publication de la liste de questions n'intervient que très tardivement sur le site Internet du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (<http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm>). L'APT espère que dans le futur leur diffusion sera meilleure.

2.3- La préparation de l'audition officielle

Le Secrétariat établira une date limite, généralement 3 ou 4 semaines avant la session du CAT, pour que les ONG manifestent leur désir de participer de la réunion officielle des ONG avec le Comité. Seules les ONG ayant soumis des informations écrites avant la session pourront demander de participer à cette réunion.

A nouveau, toute information récente pourra être présentée oralement lors de l'audition officielle. Toutefois, le CAT essaie généralement de permettre aux représentants des Etats d'avoir accès à l'avance à toutes les informations fournies par les ONG les concernant pour qu'elle puissent y répondre de la manière la plus précise et complète possible. Ainsi, les informations de dernières minutes devraient être transmises par écrit également à l'Etat en question le plus tôt possible avant la session du CAT.

A ce jour ce type d'audition n'a eu lieu qu'à une seule reprise. Toutefois, certaines leçons peuvent être tirées de cette première expérience.

Les ONG ne disposent que de 45 minutes pour présenter leurs sujets d'inquiétudes et de préoccupations. Une telle audition officielle nécessite un minimum de préparation.

Comme pour les briefings à l'heure du déjeuner, une coordination entre les ONG est indispensable pour éviter les répétitions inutiles. Par ailleurs, les représentants doivent apprendre à présenter leurs positions en tenant compte des contingences de l'interprétariat. A cet égard, le cas échéant, il pourrait être pertinent de fournir aux interprètes des supports papiers aux interventions.

Enfin, cette audition officielle ne doit pas être considérée par les ONG comme la seule opportunité de rencontrer les membres du CAT. Elles doivent continuer à organiser des réunions conjointes, le plus souvent à l'heure du déjeuner, avec les experts afin de leur faire part plus complètement de leurs préoccupations.

TABLEAU RECAPITULATIF

Ce tableau présente un agenda possible guidant les ONG dans le processus de préparation et de participation aux sessions du CAT pour l'examen des rapports périodiques des Etats partie à la Convention contre la Torture.

Une année avant la présentation du rapport	Rassemblement par les ONG d'informations en vue de la présentation d'un rapport alternatif. Contacter le Secrétariat pour déterminer les dates limites pour la présentation des informations
9 mois avant la présentation du rapport	Soumission d'un rapport alternatif comprenant une liste de questions idéale
6 mois avant la présentation du rapport	Lobby effectué auprès des membres du groupe de travail pré-sessionnel lors de leur réunion à Genève pour influencer le contenu de la liste des questions
3 mois avant la présentation du rapport après la publication des listes de questions	Soumission d'un rapport complémentaire répondant systématiquement aux questions de la liste
1 mois avant la session du CAT	Les ONG concernées devront contacter le Secrétariat pour l'informer si elles désirent participer de la audition officielle pour les ONG avec les membres du CAT
Présentation du rapport par le gouvernement à Genève	Présentation des points les plus importants lors de l'audition officielle des ONG. Briefings informels avec les membres du CAT et présentation d'information plus détaillée. Participation en tant qu'observateur des sessions officielles du CAT lors de l'examen du rapport de l'Etat en question.
Fin de la session du CAT à Genève	Le CAT émettra à cette occasion ses conclusions et recommandations. Celles-ci seront ensuite publiées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur son site Internet et peuvent être utilisées comme moyen de pression pour le gouvernement prenne des mesures pour mettre en œuvre la Convention de façon effective et comme guide dans ses actions relatives au suivi des recommandations du CAT.

ED/APT/ mars 2005

<p>Association pour la prévention de la torture (APT) Route de Ferney 10 Case postale 2267 CH - 1211 Genève 2 Tél (41 22) 919 2170 - Fax: (41 22) 919 2180 - e-mail: apt@apt.ch CCP 12-21656-7 Genève - UBS Genève, compte N° 279-C8117533.0 www.apt.ch</p>
--