



**Amnesty International**

**DOCUMENT PUBLIC**

***Moyen-Orient et Afrique du Nord***

***Protocoles d'accord et de surveillance par les ONG :***

***un risque pour les droits humains***

***Préoccupations d'Amnesty International***

**Embargo : 19 janvier 2006**

Index AI : POL 30/002/2006

•  
*ÉFAI*

•

# ***Moyen-Orient et Afrique du Nord***

## ***Protocoles d'accord et de surveillance par les ONG :***

### ***un risque pour les droits humains***

#### ***Préoccupations d'Amnesty International***

Les gouvernements d'Europe et d'Amérique du Nord envoient de plus en plus fréquemment des personnes qu'ils soupçonnent d'implication dans des activités terroristes, entre autres, vers des endroits où elles peuvent subir des atteintes à leurs droits humains fondamentaux, notamment des tortures et des mauvais traitements. En effet, les personnes visées risquent fortement d'être torturées ou maltraitées par les pays où elles sont transférées contre leur gré. Certains États ont donc cherché à obtenir et ont reçu, de la part des pays de destination, des « assurances diplomatiques » selon lesquelles les personnes transférées seraient traitées humainement. Or, les pays qui offrent de telles assurances sont souvent connus pour pratiquer la torture et d'autres mauvais traitements, et soumettre certaines catégories de détenus (notamment les terroristes présumés) aux pires formes de violence. Un gouvernement au moins, celui du Royaume-Uni, négocie un nombre croissant de protocoles d'accord concernant la mise en œuvre de ces assurances.

Dans le présent document, Amnesty International manifeste son opposition à l'utilisation des assurances diplomatiques et des protocoles d'accord qui leur sont associés, ainsi qu'à la participation d'organisations non gouvernementales (ONG) locales ou internationales dans les mécanismes de surveillance faussés et discriminatoires prévus par ces protocoles.

#### ***Obligations des États concernant la torture et les autres mauvais traitements***

1. L'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (mauvais traitements) est absolue et inconditionnelle. Elle s'applique à tout moment et ne peut jamais être suspendue (caractère indérogable de l'interdiction). Aucune situation d'urgence ou circonstance exceptionnelle ne peut justifier l'utilisation de la torture et des mauvais traitements. Le droit de ne pas être soumis à ces pratiques est un droit

universel dont tous les êtres humains doivent pouvoir jouir sans exception. L'interdiction de la torture et des mauvais traitements est inscrite dans d'importants traités relatifs aux droits humains, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ONU). Elle constitue également une règle du droit coutumier international, ce qui signifie qu'elle s'applique à tous les États, qu'ils soient ou non parties aux traités prohibant spécifiquement la torture et les mauvais traitements.

2. En vertu de leurs obligations internationales, les États doivent prévenir toutes les formes de torture et de mauvais traitements et y mettre un terme. Ils doivent également traduire en justice les auteurs de tels actes et veiller à ce que les victimes obtiennent réparation. Il est de l'intérêt juridique de chaque État de chercher à prévenir la torture dans le monde entier, et de refuser de reconnaître ou d'accepter les lois, politiques ou pratiques qui facilitent la torture dans d'autres pays. Par ailleurs, les États ne doivent pas contribuer au maintien en vigueur de telles lois, politiques ou pratiques. En vertu de la Convention des Nations unies contre la torture et du droit international humanitaire, les États parties ont pour obligation de poursuivre ou d'extrader les tortionnaires présumés se trouvant sous leur juridiction, quel que soit l'endroit où les actes de torture ont été commis et indépendamment de l'identité du tortionnaire ou de la victime (notion de compétence universelle).
3. L'envoi forcé de personnes – quelles qu'elles soient – vers des lieux où elles risquent d'être torturées ou soumises à de mauvais traitements (principe de non-refoulement) est une composante essentielle de l'interdiction générale visant la torture. Le principe de non-refoulement est également inscrit dans divers traités internationaux, et notamment à l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture. Une personne ne peut être transférée contre sa volonté vers un autre pays que si une cour indépendante, impartiale et compétente a la conviction, basée sur des preuves fiables et crédibles, qu'il n'existe pas de risque de torture ou d'autres mauvais traitements dans le pays de destination.

***Les assurances diplomatiques et les protocoles d'accord concernant leur mise en œuvre sont inacceptables***

4. Amnesty International considère que les assurances diplomatiques et les protocoles d'accord concernant leur mise en œuvre sont, pour les États, des moyens erronés et inadéquats au regard de leur obligation de respecter le principe de non-refoulement et de protéger les personnes contre la torture et les mauvais traitements. De tels protocoles et assurances sont erronés parce qu'ils sont discriminatoires et contraires à l'interdiction absolue de la torture et des mauvais traitements. Ils sont inadéquats de par leur manque inhérent de fiabilité et de leur inefficacité en pratique.
5. Les assurances diplomatiques et protocoles d'accord sont passés entre des États qui ont déjà pour obligation, en vertu du droit international, de renoncer à la torture et aux mauvais traitements. Un grand nombre d'États ayant échangé des assurances diplomatiques ou conclu des protocoles connexes ont déjà souscrit à des accords internationaux contraignants prohibant la torture ou les mauvais traitements, notamment en tant que signataires des

Conventions de Genève de 1949, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et des traités régionaux interdisant cette pratique. Selon la Convention contre la torture, les 141 États parties doivent prendre, entre autres, « *des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis* ». Les assurances diplomatiques impliquent que l'État qui transfère la personne vers un autre pays reconnaît l'existence d'un risque pour cette personne, et donc que le pays de destination ne respecte habituellement pas ses obligations. Il apparaît clairement que les pays de destination visés ont déjà manqué à leurs promesses en matière de respect des droits de la personne : dans le cas contraire, les assurances diplomatiques et protocoles d'accord ne seraient pas nécessaires ni même probablement envisagés. Les gouvernements qui utilisent la torture et les mauvais traitements nient presque systématiquement cette pratique, même lorsqu'on leur oppose des dossiers solides tendant à démontrer le contraire. Il n'existe aucune raison valable de supposer qu'un gouvernement va honorer de nouveaux engagements s'il ne respecte pas, de manière générale, ses obligations existantes au regard du droit international.

6. En recourant aux assurances diplomatiques et aux protocoles d'accord, les États à l'origine du transfert reconnaissent *de facto* que le pays de destination recourt à la torture ou aux mauvais traitements, et va probablement poursuivre cette pratique. Par ailleurs, en créant des exceptions pour des personnes spécifiques, les États effectuant de tels transferts ignorent implicitement que d'autres détenus, qui ne font pas l'objet d'assurances diplomatiques, peuvent subir des tortures ou d'autres mauvais traitements. En d'autres termes, ce mécanisme d'exception s'apparente fortement à une acceptation ou à une reconnaissance de la pratique usuelle de la torture.
7. Les assurances diplomatiques et les protocoles d'accord connexes sont discriminatoires. Ils visent à accorder une protection spécifique à certaines personnes, tout en constituant un consentement tacite à l'exercice de la torture ou des mauvais traitements sur une majorité d'autres détenus.
8. Les assurances diplomatiques se sont révélées inefficaces en pratique. Des personnes transférées sur la base de telles assurances se sont plaintes d'avoir été torturées par la suite, alors même qu'un mécanisme de surveillance par l'État opérant le transfert avait été prévu. Ainsi, en mai 2005, le Comité des Nations unies contre la torture a étudié le cas de Mustafa Kamil Agiza, qui avait été transféré (avec Muhammad Suleiman Ibrahim El Zari) de Suède en Égypte par des agents des États-Unis. Le Comité a conclu que la Suède n'avait pas respecté ses obligations au regard du principe de non-refoulement. Malgré les assurances fournies par les autorités égyptiennes à un haut niveau et l'existence d'un suivi par l'ambassade suédoise, Mustafa Agiza avait été torturé à son retour en Égypte.

#### **Un mécanisme de surveillance universel et non sélectif reste essentiel**

9. Amnesty International considère que la surveillance du traitement et des conditions de détention de toutes les personnes privées de liberté est essentielle et, de fait, rendue obligatoire par la Convention des Nations unies contre la torture. L'organisation estime que prévoir un suivi de la situation des

bénéficiaires d'assurances diplomatiques ne saurait se substituer, ni partiellement, ni totalement, à l'obligation qu'a le pays de destination de mettre en place et d'appliquer, à l'échelon national aussi bien qu'international, un système global de protection contre la torture et les mauvais traitements. Un tel système doit intégrer les garanties prévues par le Programme en 12 points d'Amnesty International pour la prévention des actes de torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants commis par des agents de l'État<sup>1</sup>. Ces garanties, qui sont également inscrites dans la législation et les normes internationales, comprennent notamment : ratification des instruments internationaux ; adoption de lois nationales criminalisant les actes de torture et les autres mauvais traitements, tout en garantissant un traitement humain pour toute personne privée de liberté ; formation de tous les fonctionnaires chargés de maintenir en détention des personnes ; révision systématique des règles concernant la détention, les interrogatoires et autres procédures du même ordre ; surveillance (par enregistrement des interrogatoires, par exemple) ; interdiction de la détention au secret, de la détention secrète et des « disparitions » ; possibilité, pour les détenus, de rencontrer rapidement et régulièrement leurs proches, les juges, des avocats et des médecins ; inspection des lieux de détention par des observateurs indépendants jouissant d'une totale liberté d'accès ; enquêtes indépendantes sur les allégations de torture ou de mauvais traitement ; poursuite en justice des auteurs de tels actes et réparation pour leur victimes.

10. Amnesty International estime que les visites, même dans le cas de détenus spécifiques, ne suffisent pas à prévenir les tortures et les mauvais traitements dans les pays qui ont régulièrement recours à de telles pratiques. Les États qui vouent une confiance bien peu fondée aux assurances diplomatiques et aux protocoles d'accord connexes affichent en fait une certaine indifférence pour l'un des droits humains les plus fondamentaux ou, à tout le moins, une tendance à privilégier leur sécurité nationale présumée au détriment de l'obligation absolue de ne pas envoyer des personnes vers des pays où elles risquent de subir des tortures ou des mauvais traitements. Une telle attitude s'oppose radicalement aux déclarations et décisions d'organismes internationaux de suivi de la situation des droits humains, qui estiment tous que le droit de ne pas être soumis à la torture ou aux mauvais traitements est absolu et ne saurait se prêter à une quelconque modulation.
11. Au vu de tous les éléments ci-dessus, Amnesty International craint que la participation d'ONG à de tels arrangements, même dans une intention louable, ne confère une certaine légitimité à cette tentative de contournement de l'interdiction absolue de la torture et des mauvais traitements, et du renvoi de personnes vers des endroits où elles risquent d'être victimes de telles pratiques.
12. Amnesty International craint également que la participation à un mécanisme de surveillance *ad hoc* et *ad personam* [concernant exclusivement des personnes spécifiques] ne compromette l'obligation d'égalité et de non-discrimination qui se trouve au cœur du droit et des principes relatifs aux droits humains. Il est inacceptable que quelques personnes renvoyées dans le cadre de protocoles d'accord spéciaux bénéficient d'un mécanisme de

---

1. <http://web.amnesty.org/library/index/frac400012005>

surveillance, alors qu'un nombre considérable d'autres personnes, détenues elles aussi dans le pays de destination (notamment celles arrêtées pour terrorisme et qui risquent particulièrement, de ce fait, d'être torturées), ne jouissent d'aucune protection de cet ordre.

13. Amnesty International a appelé tous les États à ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture. Cet instrument prévoit un système de visite pour tous les détenus, dans tous les lieux de détention, sans aucune discrimination, par des mécanismes indépendants, impartiaux et compétents, à l'échelon national et international. Les mécanismes de prévention nationaux visés par le Protocole facultatif doivent être établis indépendamment de la ratification et de la mise en œuvre de ce Protocole.

Avant la ratification et la mise en œuvre du Protocole, et même après, Amnesty International estime que les ONG doivent continuer à visiter les lieux de détention et à effectuer un suivi de la situation de tous les détenus. Les visites des prisons par les ONG doivent satisfaire les conditions ci-après.

- Les ONG doivent conserver une indépendance et une impartialité totales.
- Les visites doivent être effectuées par un personnel compétent et professionnel, disposant d'un équipement et d'une formation (droit, visite en milieu carcéral, problématique du genre, médecine légale et psychologie) appropriés.
- Les ONG effectuant les visites doivent pouvoir suivre régulièrement la situation des détenus, émettre des recommandations à l'intention des autorités concernées et soumettre des propositions et des observations concernant la législation existante ou en projet.
- Les ONG effectuant les visites doivent pouvoir accéder librement à toutes les informations pertinentes, y compris statistiques, ainsi qu'aux lieux de détention et aux détenus eux-mêmes. Elles doivent avoir la possibilité de s'entretenir en privé avec les détenus. Si certaines ONG ne peuvent visiter qu'un nombre limité de centres de détention, le principe d'accès sans restriction à tous les détenus, sans distinction et en privé, n'en demeure pas moins un impératif.
- Les ONG effectuant les visites doivent obtenir la garantie que les personnes qui communiqueront avec elles ne subiront aucun préjudice, et que de telles communications resteront confidentielles et ne seront pas publiées sans le consentement exprès des personnes concernées.

Les ONG effectuant les visites doivent être autorisées à publier des informations (sans préjudice de la mention précédente) concernant la situation dans les lieux de détention.

---

*La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Memoranda of Understanding and NGO Monitoring: Amnesty International's Concerns*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI – janvier 2006*

*Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>*

*Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :*

---