PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

18 March 1987 **Doc. 5709**

REPORT

on the draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment[1]

(Rapporteur : Mr ELMQUIST)

I. Draft opinion

presented by the Legal Affairs Committee [2]

The Assembly,

1. Having studied the draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment and the explanatory report thereto drawn up by the Council of Europe Steering Committee for Human Rights[1] ;

2. Recalling its numerous past endeavours to encourage the preparation and application of international instruments for the prevention of torture ;

3. Recalling in particular its Recommendation 909 (1981) on the International Convention against Torture, in which it invited the governments of member states to hasten the adoption and implementation of the draft convention against torture prepared by the United Nations Commission on Human Rights and of the draft optional protocol to the convention submitted by Costa Rica ;

4. Also recalling its Recommendation 971 (1983) in which it recommended that the Com-

1. See Doc. 5704 (request for an opinion from the Committee of Ministers).

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 9 March 1987.

Members of the committee : MM. *Elmquist (Chairman), Stoffelen,* Sir *Dudley Smith (Vice-Chairmen),* MM. *Apenes, Arevalo, Bayülken,* Blenk, Brincat, Butty, *Cardia, Cavaliere, Collette, Deyannis,* Mrs *Ekman,* MM. OJ Flanagan, Frangos *(Alternate: Sarlis),* Freeson, Gadient, Gremetz, *Haase,* Hill, *Hugosson, Jimenez,* Mrs *Lalumière,* MM. Linster, Lyssarides, *Magalhaes Mota,* du Monceau de Bergendal, Mrs Offenbeck, MM. *Rodota',* van der Sanden *(Alternate: de Kwaadsteniet),* Schmidt, Schwarz, Mrs *Staels-Dompas,* MM. Teodori *(Alternate: Stegagnini), Yücel.*

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See Opinion No. 133 (Standing committee, 27 March 1987).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

18 mars 1987 **Doc. 5709**

RAPPORT

sur le projet de convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants[1]

(Rapporteur : M. ELMQUIST)

I. Projet d'avis

présenté par la commission des questions juridiques[2]

L'Assemblée,

1. Ayant étudié le projet de convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et son rapport explicatif élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe[1] ;

2. Rappelant les nombreux efforts qu'elle a déployés dans le passé pour encourager l'élaboration et l'application d'instruments internationaux contre la torture ;

3. Rappelant notamment sa Recommandation 909 (1981) relative à la Convention internationale contre la torture, par laquelle elle a invité les gouvernements des Etats membres à hâter l'adoption et la mise en vigueur du projet de convention contre la torture élaboré par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et du projet de protocole facultatif à cette convention présenté par le Costa-Rica ;

4. Rappelant également sa Recommandation 971 (1983) par laquelle elle recommandait au

1. Voir Doc. 5704 (demande d'avis du Comité des Ministres).

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 9 mars 1987.

Membres de la commission : MM. *Elmquist (Président), Stoffelen,* Sir *Dudley Smith (Vice-Présidents),* MM. *Apenes, Arevalo, Bayülken,* Blenk, Brincat, Butty, *Cardia, Cavaliere, Collette, Deyannis,* Mme *Ekman,* MM. O.J. Flanagan, Frangos *(Remplaçant: Sarlis),* Freeson, Gadient, Gremetz, *Haase,* Hill, *Hugosson, Jimenez,* Mme *Lalumière,* MM. Linster, Lyssarides, *Magalhaes, Mota,* du Monceau de Bergendal, Mme Offenbeck, MM. *Rodota',* van der Sanden *(Remplaçant: de Kwaadsteniet),* Schmidt, Schwarz, Mme *Staels-Dompas,* MM. Teodori *(Remplaçant: Stegagnini), Yücel.*

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir Avis n° 133 (Commission Permanente, 27 mars 1987).

mittee of Ministers should adopt the text of a draft European convention on the protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment appended to that recommendation;

5. Commending the quality of the draft convention prepared by the Steering Committee for Human Rights as fully consistent with its own goals set forth in Recommendation 971 (1983);

6. Welcoming the fact that the steering committee has taken up the proposal to institute a European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;

7. Considering that the draft convention strikes the necessary balance between the ideal solution of an effective prevention system and the wish that such a control system be implemented in a great number of member states of the Council of Europe;

8. Stressing the importance which should be attached to the explanatory report for the purposes of interpreting the draft convention;

9. Considering that, by adopting and implementing the draft convention, the Committee of Ministers and the governments of the Council of Europe member states would once again be acting as pioneers in the human rights field as they were with the European Convention on Human Rights;

10. Considering that the members of the European committee to be instituted will only be able to fulfil their terms of reference with maximum independence and objectiveness if the terms of reference are not of too brief duration, that the convention should come into force upon ratification by five member states, and that it is therefore desirable to amend the draft convention in these two respects,

11. Approves the provisions of the draft convention, subject to the following amendments:

a. in Article 5, paragraph 3, first sentence, replace "four" by "six";

b. in Article 19, paragraph 1, replace "seven" by "five";

12. Invites the Committee of Ministers:

a. to speedily adopt the draft convention with the amendments suggested in paragraph 11 above and open it for signature by member states;

b. to make arrangements for the committee provided for under the convention to begin operating upon its entry into force;

Comité des Ministres en particulier d'adopter le texte d'un projet de convention européenne sur la protection des personnes privées de liberté contre la torture et les traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants qui était annexé à la recommandation;

5. Se félicitant de la qualité du projet de convention préparé par le Comité directeur pour les droits de l'homme, qui est tout à fait conforme à ses propres objectifs énoncés dans la Recommandation 971 (1983);

6. Se félicitant également du fait que le comité directeur a retenu la proposition d'instituer un Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

7. Considérant que le projet de convention constitue l'équilibre nécessaire entre la solution idéale d'un système préventif efficace et le souhait de faire appliquer ce système de contrôle dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe;

8. Soulignant l'importance qui doit être reconnue au rapport explicatif aux fins d'interprétation du projet de convention;

9. Estimant qu'en adoptant et en mettant en œuvre ce projet de convention, le Comité des Ministres et les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe feraient une fois de plus œuvre de pionnier en matière de droits de l'homme, comme ils l'ont fait par la Convention européenne des Droits de l'Homme;

10. Estimant que les membres du comité européen à instituer ne pourront accomplir leur mandat dans les meilleures conditions d'indépendance et d'objectivité que si ce mandat n'est pas trop limité dans le temps, que la convention devrait entrer en vigueur dès sa ratification par cinq Etats membres, et qu'il est donc souhaitable d'amender le projet de convention sur ces deux points précis,

11. Approuve les dispositions du projet de convention sous réserve des amendements ci-dessous:

a. à l'article 5, paragraphe 3, première phrase, remplacer le mot «quatre» par «six»;

b. à l'article 19, paragraphe 1, remplacer le mot «sept» par «cinq»;

12. Invite le Comité des Ministres:

a. à procéder rapidement à l'adoption du texte du projet de convention avec les amendements proposés au paragraphe 11 ci-dessus et à l'ouverture à la signature par les Etats membres;

b. à prendre les dispositions nécessaires pour que le comité prévu par la convention puisse commencer à fonctionner dès l'entrée en vigueur de la convention;

13. Invites the governments of Council of Europe member states to sign and ratify the convention as soon as it has been opened for signature by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

II. Explanatory memorandum
by Mr ELMQUIST

I. Introduction

1. In a letter dated 16 February 1987, the Chairman of the Ministers' Deputies informed the President of the Assembly that the Committee of Ministers had decided to transmit to the Assembly for an opinion the draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment recently drawn up by the Council of Europe Steering Committee for Human Rights (CDDH). The text of the draft convention and the draft explanatory report were appended to the letter[1]. In her letter, the Chairman of the Ministers' Deputies expressed the wish of the Committee of Ministers to be in possession of the Assembly's reply in good time to complete its examination of the draft convention in preparation for the 80th Session of the Committee of Ministers on 6 and 7 May 1987. Considering the urgency of the matter, the President of the Assembly forwarded the letter directly to the Legal Affairs Committee with the request that it prepare a draft opinion with all dispatch.

2. The background to the draft convention, the outcome of an initiative by the Parliamentary Assembly, may be summarised as follows: in Recommendation 909 (1981) the Assembly recommended that the Committee of Ministers should hasten the adoption and implementation of the draft convention against torture being prepared by the United Nations Commission on Human Rights and the draft optional protocol to the convention submitted by Costa Rica. The latter text advocated a system of regular visits to all places of detention. In March 1981, having before it two motions for resolutions on torture in Council of Europe member states[2], and noting the extremely slow progress of work in the United Nations framework and the fact that the draft optional protocol submitted by Costa Rica would only be examined after the adoption of the convention against torture, the Legal Affairs Committee adopted the proposal by its Rapporteur, Mr Berrier, to set up within the framework of the Council of Europe the system of regular visits to all places of detention. As a result, at the Legal Affairs Committee's request, the Swiss Committee against Torture and the International Commission of Jurists

1. See Doc. 5704.
2. See Docs. 4730 and 4718.

13. Invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à signer et à ratifier la convention dès qu'elle aura été ouverte à la signature par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

II. Exposé des motifs
par M. ELMQUIST

I. Introduction

1. Par lettre en date du 16 février 1987, le Président des Délégués des Ministres a informé le Président de l'Assemblée que le Comité des Ministres avait décidé de transmettre à l'Assemblée pour avis le projet de convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants qui avait été récemment élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH). Le texte du projet de convention et le projet de rapport explicatif étaient joints à la lettre[1]. Dans sa lettre, le Président des Délégués des Ministres a exprimé le souhait du Comité des Ministres d'être en possession de l'avis de l'Assemblée en temps utile pour pouvoir achever l'examen du projet de convention en vue de la 80e Session du Comité des Ministres qui se tiendra les 6 et 7 mai 1987. Vu l'urgence, le Président de l'Assemblée a transmis cette lettre directement à la commission des questions juridiques lui demandant de préparer un projet d'avis dans les meilleurs délais.

2. L'historique de ce projet de convention, issu d'une initiative de l'Assemblée parlementaire, peut se résumer ainsi: dans sa Recommandation 909 (1981), l'Assemblée recommandait au Comité des Ministres de hâter l'adoption et la mise en vigueur du projet de convention contre la torture élaboré par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et du projet de protocole facultatif à cette convention présenté par le Costa-Rica. Ce dernier texte préconisait l'idée d'un système de visites généralisées à tous les lieux de détention. Saisie de deux propositions de résolution relatives à la torture dans les Etats membres du Conseil de l'Europe[2], en mars 1981, et notant l'extrême lenteur avec laquelle les travaux progressaient dans le cadre des Nations Unies et que le projet de protocole facultatif présenté par le Costa-Rica ne serait examiné qu'après l'adoption de la convention contre la torture, la commission des questions juridiques a fait sienne la proposition de son rapporteur, M. Berrier, d'établir le système de visites généralisées à tous les lieux de détention dans le cadre du Conseil de l'Europe. Ainsi, à la demande de la commission des questions juridiques, le Comité suisse contre la torture et la Commission interna-

1. Voir Doc. 5704.
2. Voir Doc. 4730 et 4718.

drafted a European convention on the subject. In September 1983, the Assembly unanimously adopted Recommendation 971 (1983) inviting the Committee of Ministers to adopt the draft of that convention which was appended to the recommendation[1]. The draft convention now before the Assembly is the outcome of work by the Committee of Ministers and the Steering Committee for Human Rights pursuant to Recommendation 971.

II. Non-judicial preventive machinery

3. The main features of the system of visits advocated by the Parliamentary Assembly and the Steering Committee for Human Rights are as follows: a committee whose members, elected by the Committee of Ministers and being nationals of states parties to the convention, are appointed in their individual capacity, has the function of arranging periodic or *ad hoc* visits to places of detention in order to ensure that detainees are not being subjected to torture or other inhuman or degrading treatment. Parties are required to offer the members of the committee every facility in the performance of their task, in particular by giving them access at any time to any place where persons may be held (for instance police stations, interrogation centres, prisons and hospitals) and the opportunity to interview detainees in private, and likewise their families, counsel and doctors. Apart from periodic or routine visits in the territory of each Contracting Party, the committee may organise such other visits as it deems warranted by the circumstances.

4. After each visit, the committee communicates its findings and recommendations to the Party concerned. This procedure is confidential. However, where the government concerned fails to co-operate or refuses to comply with the recommendations, the committee may decide to make a public statement. The committee must publish its findings and recommendations at the request of the state concerned.

5. In addition to traditional methods of *ex post facto* judicial control at national level and within the framework of the European Convention on Human Rights, this machinery highlights prevention: as they do not know when they will receive a visit, the officials in charge of places of detention are encouraged to fulfil their obligations towards detainees and to refrain from questionable practices.

6. This non-judicial, confidential procedure is designed to assist governments in doing their duty by detainees and permits virtually immediate action whenever the circumstances require. It aims

1. See appendix and Doc. 5099.

tionale de juristes ont préparé un projet de convention européenne sur cette question. En septembre 1983, l'Assemblée a adopté à l'unanimité la Recommandation 971 (1983) invitant le Comité des Ministres à adopter ce projet de convention qui était annexé à la recommandation[1]. Le projet de convention dont l'Assemblée est saisie maintenant est le résultat des travaux entrepris par le Comité des Ministres et le Comité directeur pour les droits de l'homme suite à la Recommandation 971.

II. Système non judiciaire et préventif

3. Les points principaux du système de visites préconisé par l'Assemblée parlementaire et le Comité directeur pour les droits de l'homme sont les suivants: un comité, dont les membres, élus par le Comité des Ministres, ressortissants des Etats parties à la convention, sont nommés à titre individuel, a pour tâche d'organiser des visites périodiques ou *ad hoc* des lieux de détention afin de vérifier que les détenus ne sont soumis ni à la torture ni à d'autres traitements inhumains ou dégradants. Les Etats parties sont tenus de faciliter la tâche des membres du comité en leur permettant notamment de visiter à tout moment tous les lieux où peuvent se trouver des personnes privées de liberté (par exemple, postes de police, centres d'interrogatoires, établissements pénitentiaires ou hospitaliers) et de s'entretenir, sans témoins, avec les détenus ainsi qu'avec leurs familles, leurs défenseurs et leurs médecins. Outre les visites périodiques ou de routine dans chacun des Etats parties, le comité pourra organiser tout autre visite qui lui paraît exigée par les circonstances.

4. Après chaque mission, le comité communique ses constatations et recommandations à l'Etat partie concerné. Cette procédure est confidentielle. Néanmoins, en cas de non-coopération du gouvernement concerné ou de refus d'appliquer les recommandations, le comité peut décider de faire une déclaration publique. A la demande de l'Etat concerné, le comité doit publier ses constatations et recommandations.

5. A côté des moyens classiques de contrôle judiciaire à postériori au niveau national et dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce système met l'accent sur la prévention: ne sachant pas quand ils feront l'objet d'une visite, les responsables des lieux de détention sont encouragés à respecter leurs obligations envers les détenus et à ne pas recourir à des pratiques douteuses.

6. Cette procédure de caractère non judiciaire et confidentiel est destinée à aider les gouvernements à accomplir leur devoir envers les détenus et permet une intervention presque immédiate chaque fois que les circonstances l'exigent. Elle

1. Voir annexe et Doc. 5099.

at co-operation between the committee and the state concerned, not the latter's conviction by a judicial authority.

III. Draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment

7. The draft convention drawn up by the Steering Committee for Human Rights has as its starting point Recommendation 971 (1983) and the appended draft European convention. It would undoubtedly be worthwhile to compare the two texts in detail and underline the main differences. However, the text submitted by the CDDH is quite consistent with the key ideas in the Assembly's draft convention, and makes some improvements to them. The Committee of Ministers has left the Assembly little time to consider the draft convention since it asks to receive the Assembly's opinion in time to complete its work at the 80th Session of the Committee of Ministers early in May 1987. For these two reasons, the present opinion will simply mention the following points:

a. *Basic principles*

8. The basic principles as set out in the preamble and in Articles 1 to 3 are in keeping with the spirit of the text drafted by the Assembly. The machinery concerned is of a non-judicial and preventive character and its function is to inspect the treatment of persons deprived of their liberty with a view to strengthening, if necessary, the protection of such persons against torture and inhuman or degrading treatment or punishment. Its purpose is not to pass judgment on contracting states but, in a spirit of co-operation and through advice, to seek improvements, if necessary, in the protection of persons deprived of their liberty.

9. Article 2 of the draft convention contains general stipulations to the effect that Parties to the convention shall agree to authorise visits to any place within their jurisdiction where persons are held by a public authority. Article 2 of the text submitted by the Assembly was more explicit regarding the various types of places of detention to be visited, but paragraph 30 of the explanatory report lists all such places mentioned by the Assembly. Since Article 2 of the convention will need to be interpreted specifically in the light of the explanatory report and paragraph 30 thereof, it seems unnecessary to suggest an amendment making Article 2 more explicit as regards the various types of places to be visited.

b. *The committee*

10. The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment has a different membership and manner of election than the one proposed by

vise la coopération entre le comité et l'Etat concerné et non condamnation de cet Etat par un organe juridictionnel.

III. Projet de convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

7. Le projet de convention élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme prend pour point de départ la Recommandation 971 (1983) et le projet de convention européenne y annexé. Il serait certainement utile de comparer en détails les deux textes et de souligner les principales différences. Cependant le texte soumis par le CDDH respecte largement les idées maîtresses du projet de convention de l'Assemblée et y apporte quelques améliorations. Le Comité des Ministres a laissé peu de temps à l'Assemblée pour examiner le projet de convention puisqu'il demande d'être en possession de l'avis de l'Assemblée à temps pour pouvoir terminer ses travaux lors de la 80e Session du Comité des Ministres au début de mai 1987. Pour ces deux raisons cet avis se limite à évoquer les points suivants:

a. *Principes de base*

8. Les principes de base tels qu'exprimés dans le préambule et les articles 1 à 3 sont conformes à l'esprit du texte préparé par l'Assemblée. Il s'agit d'un système non judiciaire à caractère préventif qui a pour tâche d'examiner le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il n'a pas vocation à condamner les Etats parties mais, dans un esprit de coopération et par des conseils, à améliorer si nécessaire la protection des personnes privées de liberté.

9. L'article 2 du projet de convention précise de façon générale que les Parties à la convention acceptent d'autoriser des visites de tout lieu relevant de leur juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique. L'article 2 du texte soumis par l'Assemblée était plus explicite sur les différents types de lieux de détention à visiter, mais, au paragraphe 30 du rapport explicatif, sont énumérés tous les lieux de détention à visiter mentionnés par l'Assemblée. Comme l'article 2 de la convention sera notamment à interpréter à la lumière du rapport explicatif et de son paragraphe 30, il ne paraît pas nécessaire de proposer un amendement rendant l'article 2 plus explicite sur les différents types de lieux à visiter.

b. *Comité*

10. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est composé et élu d'une manière différente de celle proposée par l'Assem-

the Assembly. The membership is no longer five but amounts to the number of Parties to the convention (Article 4). Members are not elected by the Assembly but by the Committee of Ministers from a list of names drawn up by the Bureau of the Assembly (Article 5, paragraph 1). Their term of office has been reduced from six to four years (Article 5, paragraph 3). They may be re-elected once. These departures from the draft submitted by the Assembly appear acceptable apart from the reduction of the committee members' term of office from six to four years. For the sake of the committee's smooth operation and continuity in its work, and in order to ensure optimum impartiality and objectivity, a six-year term of office seems preferable. A four-year term would also have the disadvantage that the Assembly Bureau and the Committee of Ministers would need to appoint members too often.

c. *Visits*

11. In contrast to the Assembly proposal, the visits are always to be carried out by members of the committee, who may not delegate their powers but may be assisted by interpreters and experts. This arrangement seems justified in order to ensure that the committee has direct knowledge of the situation in the places visited and does not rely on reports from only delegates (Article 7).

12. The committee must give the government concerned prior notification of its intention to make a visit (Article 8, paragraph 1). Having done so, it is entitled to visit places of detention at any time. The Assembly text (Article 9, paragraph 1) stated that visits were to take place "without prior notice and at any time". In the light of the explanations given in the explanatory report (paragraphs 56 and 57) the removal of this detail is justified.

13. Article 9, however, which has no equivalent in the Assembly draft, raises some misgivings. It runs as follows:

"1. In exceptional circumstances, the competent authorities of the Party concerned may make representations to the committee against a visit at the time or to the particular place proposed by the committee. Such representations may only be made on grounds of national defence, public safety, serious disorder in places where persons are deprived of their liberty, the medical condition of a person or that an urgent interrogation relating to a serious crime is in progress.

2. Following such representations, the committee and the Party shall immediately enter into consultations in order to clarify the situation and seek agreement on arrangements to enable the

blée. Le nombre des membres du comité n'est pas cinq mais est égal à celui des Parties à la convention (article 4). Ils ne sont pas élus par l'Assemblée, mais par le Comité des Ministres sur une liste de noms dressée par le Bureau de l'Assemblée (article 5, paragraphe 1). Le mandat des membres du comité a été ramené de six à quatre ans (article 5, paragraphe 3). Ils sont rééligibles une fois. Ces modifications par rapport au projet soumis par l'Assemblée paraissent acceptables à l'exception du racourcissement du mandat des membres du comité de six à quatre ans. Dans l'intérêt du bon fonctionnement du comité et de la continuité de ses travaux et pour assurer de meilleures conditions d'impartialité et d'objectivité, un mandat de six ans paraît préférable. Un mandat de quatre ans aurait également l'inconvénient que le Bureau de l'Assemblée et le Comité des Ministres seraient appelés trop fréquemment à désigner des membres du comité.

c. *Visites*

11. A l'opposé de la proposition de l'Assemblée, les visites seront toujours effectuées par des membres du comité qui ne pourront pas déléguer leurs pouvoirs mais auront le droit de se faire assister par des interprètes et des experts. Cette solution paraît justifiée pour assurer que le comité ait une connaissance directe de la situation des lieux visités et ne dépende pas des rapports d'éventuels délégués (article 7).

12. Avant la visite, le comité doit préalablement notifier au gouvernement concerné son intention d'en effectuer une (article 8, paragraphe 1). Suite à une telle notification, il est en droit de visiter à tout moment les lieux de détention. Le texte de l'Assemblée (article 9, paragraphe 1) précisait que la visite aurait lieu «sans préavis et à tout moment». A la lumière des explications contenues dans le rapport explicatif (paragraphes 56 et 57), la suppression de cette précision paraît acceptable.

13. Par contre, l'article 9 qui n'a pas de correspondant dans le projet de l'Assemblée soulève des inquiétudes. Il est libellé ainsi:

«1. Dans des circonstances exceptionnelles, les autorités compétentes de la Partie concernée peuvent faire connaître au comité leurs objections à la visite au moment envisagé par le comité ou au lieu déterminé que ce comité a l'intention de visiter. De telles objections ne peuvent être faites que pour des motifs de défense nationale ou de sûreté publique ou en raison de troubles graves dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, de l'état de santé d'une personne ou d'un interrogatoire urgent, dans une enquête en cours, en relation avec une infraction pénale grave.

2. Suite à de telles objections, le comité et la Partie se consultent immédiatement afin de clarifier la situation et pour parvenir à un accord sur des dispositions permettant au comité d'exercer ses

committee to exercise its functions expeditiously. Such arrangements may include the transfer to another place of any person whom the committee proposed to visit. Until the visit takes place, the Party shall provide information to the committee about any person concerned."

14. This provision is not to be understood as an escape clause. However, the text indicates an obvious scope for, and risk of, abuse. The restrictions provided for therein would be very effective if conscientiously applied. Nevertheless, a situation where a government decides to turn a blind eye to the use of torture cannot be ruled out. This being so, it will be easy for a government to allege exceptional circumstances as grounds for objecting to a visit at the time proposed by the committee, claiming "grounds of national defence", "public safety", "serious disorder in places where persons are deprived of their liberty", "the medical condition of a person" or "urgent interrogation". Under paragraph 2 of Article 9, the government concerned and the committee are required to enter into consultation in order to clarify the circumstances reported by the government and agree on arrangements whereby the committee can perform its functions as speedily and effectively as possible. That is an instance of the duty of co-operation as set out in Article 3 of the draft convention. The letter of Article 9 shows that it has been the subject of long negotiation and represents a compromise. In the light of Article 3 (duty of co-operation) together with Article 21 (exclusion of any reservation in respect of the provisions of the convention) the compromise seems reasonable and so there is no need to propose an amendment.

d. *Final provisions*

15. Articles 18 to 23, containing the final clauses of the draft convention, correspond to the model adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. It should be noted that it is a convention open solely to Council of Europe member states (Article 18). Under Article 19, the convention comes into force when ratified by seven states. Seven ratifications seem too many. It is suggested that the Assembly's initial proposal of five ratifications (Article 12 of the Assembly text) be adhered to in order to expedite the convention's entry into force.

16. Where Article 20 uses the term "territory or territories to which this convention shall apply" it is understood that national territory is meant and that only overseas territories, for instance, could be excluded from the application of the convention. Within a national territory, the terms of the con-

fonctions aussi rapidement que possible. Ces dispositions peuvent comprendre le transfert dans un autre endroit de toute personne que le comité a l'intention de visiter. En attendant que la visite puisse avoir lieu, la Partie fournit au comité des informations sur toute personne concernée.»

14. Cet article ne doit pas être compris comme une clause échappatoire. Mais sa lecture montre que la possibilité et les risques d'abus sont évidents. Les restrictions prévues dans cet article seraient très efficaces si elles étaient appliquées de bonne foi. Toutefois, on ne peut pas exclure à priori une situation où un gouvernement décide de fermer les yeux devant l'utilisation de la torture. Dans ces conditions, il sera facile à un gouvernement d'affirmer qu'il existe des circonstances exceptionnelles pour justifier les objections à la visite au moment envisagé par le comité «pour des motifs de défense nationale», «de sûreté publique», «en raison de troubles graves dans les lieux où des personnes sont privées de liberté», «de l'état de santé d'une personne» ou «d'un interrogatoire urgent». En vertu du paragraphe 2 de l'article 9, le gouvernement concerné et le comité sont obligés de se consulter en vue de clarifier les circonstances indiquées par le gouvernement et en vue d'un accord sur les dispositions permettant au comité d'exercer ses fonctions aussi rapidement et efficacement que possible. Cela est un exemple de l'obligation de coopération entre le gouvernement et le comité telle que formulée dans l'article 3 du projet de convention. Le libellé de l'article 9 montre qu'il a fait l'objet de longues négociations et qu'il s'agit d'un compromis. A la lumière à la fois de l'article 3 (obligation de coopération) et de l'article 21 (exclusion de toute réserve aux dispositions de la convention), ce compromis paraît être équilibré et il n'est donc pas nécessaire de proposer un amendement.

d. *Dispositions finales*

15. Les articles 18 à 23 qui contiennent les clauses finales du projet de convention correspondent au modèle adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il convient de relever qu'il s'agit d'une convention ouverte exclusivement aux Etats membres du Conseil de l'Europe (article 18). En vertu de l'article 19, la convention, pour entrer en vigueur, doit être ratifiée par sept Etats. Le chiffre de sept ratifications paraît être trop élevé. Il est proposé de se tenir à la proposition initiale de l'Assemblée de cinq ratifications (article 12 du texte de l'Assemblée) pour assurer une entrée en vigueur rapide de la convention.

16. Lorsque l'article 20 emploie le terme «territoire auquel s'appliquera la présente convention» il est entendu qu'il signifie territoire national et que seuls les territoires d'outre-mer, par exemple, pourraient être exclus de l'application de la convention. Au sein d'un territoire national, aucune limitation

vention do not authorise any restriction on its application.

17. Article 21 is a crucial provision for the satisfactory operation of the convention in stipulating that no reservation may be made to its provisions. The Assembly might stress the paramount importance of this provision.

IV. Conclusions

18. It may appear pointless to adopt this draft convention as a preventive measure against torture in a European framework, that is in a part of the world which is the least affected by torture. In fact, past events testify that Europe is not immune to this evil. Even over the last twenty years there have been serious allegations of torture in several Council of Europe member states.

19. The Council of Europe member states have already accepted extensive obligations regarding protection of human rights. In adopting the present convention they will once more be acting as pioneers. As a result, the convention may form a model for other parts of the world. Attention should be drawn in this connection to Resolution 1986/56 adopted in March 1986 by the United Nations Commission on Human Rights in which the commission, taking note of the draft European convention against torture, based on similar ideas to those set forth in the draft optional protocol, recommends that other regions concerned where a consensus exists as to these ideas should consider the expediency of a draft convention stating similar ideas to those contained in the draft optional protocol.

20. In conclusion, the Assembly approves the text of the draft convention prepared by the Steering Committee for Human Rights, subject to the two amendments below:

a. in Article 5, paragraph 3, first sentence (term of office of committee members): replace "four" by "six";

b. in Article 19, paragraph 1 (number of ratifications required for the convention's entry into force): replace "seven" by "five".

21. The Assembly recommends that the Committee of Ministers take very rapid steps to adopt the draft convention and open it for signature, and make arrangements for the committee set up under the convention to begin operating immediately the convention has come into force.

22. In conclusion, emphasis should be laid on the extreme importance of the explanatory report for the purposes of interpreting the convention. Indeed, many compromises have been reached on the text by the inclusion of certain comments or particulars in the explanatory report. In the eyes of

sur son application territoriale n'est autorisée en vertu de la convention.

17. Une disposition cruciale pour le bon fonctionnement de la convention est l'article 21 qui stipule qu'aucune réserve n'est admise aux dispositions de la convention. L'Assemblée pourra souligner l'importance primordiale de cet article.

IV. Conclusions

18. Il pourrait paraître inutile d'adopter ce projet de convention comme moyen de prévention contre la torture dans un cadre européen, donc dans une partie du monde qui est la moins touchée par la torture. Or, le passé prouve que l'Europe n'est pas à l'abri de ce fléau. Même au cours des vingt dernières années, il y a eu dans plusieurs pays du Conseil de l'Europe des allégations sérieuses de torture.

19. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont déjà accepté des obligations étendues en matière de protection des droits de l'homme. En adoptant cette convention ils feront une fois de plus œuvre de pionnier. Ainsi la convention pourrait constituer un modèle pour d'autres régions du monde. A ce sujet, il convient de relever la Résolution 1986/56 adoptée en mars 1986 par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, dans laquelle «prenant note du projet de convention européenne contre la torture, qui se fonde sur des idées analogues à celles qu'énonce le projet de protocole facultatif, (elle) recommande aux autres régions intéressées où il existe un consensus sur ces idées d'examiner l'intérêt d'un projet de convention énonçant des idées analogues à celles du projet de protocole facultatif»;

20. En conclusion, l'Assemblée approuve le texte du projet de convention élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme, sous réserve des deux amendements ci-dessous:

a. à l'article 5, paragraphe 3, première phrase (durée du mandat des membres du comité): remplacer le mot «quatre» par «six»;

b. à l'article 19, paragraphe 1 (nombre de ratifications requises pour l'entrée en vigueur de la convention): remplacer le mot «sept» par «cinq».

21. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de procéder très rapidement à l'adoption du texte du projet de convention et à son ouverture à la signature, et de prendre les dispositions nécessaires pour que le comité créé en vertu de la convention puisse commencer à fonctionner dès que la convention sera entrée en vigueur.

22. Pour terminer, il convient de souligner la très grande importance que revêt le rapport explicatif aux fins d'interprétation de la convention. En effet, de nombreux compromis ont été obtenus sur le texte de la convention grâce à l'inclusion de certains commentaires ou précisions dans le rapport

the Assembly, the convention text and explanatory report form a unit although they are of differing legal character.

explicatif. Aux yeux de l'Assemblée, le texte de la convention et le rapport explicatif forment un ensemble bien qu'ils soient de nature juridique différente.

APPENDIX

Recommendation 971 (1983)
on the protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment[1]

ANNEXE

Recommandation 971 (1983)
relative à la protection des personnes privées de liberté contre la torture et les traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants[1]

1. This text is published separately. It can be obtained on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la Distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.