



Ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements, cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002 et législation d'accompagnement y relative

Procédure de consultation : Prise de position de l'Association pour la prévention de la torture (APT)

1. Généralités

L'APT, dont le fondateur Jean-Jacques Gautier est à l'origine de l'idée de visites préventives aux lieux de privation de liberté, salue la volonté du Conseil fédéral de ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT). Donnant suite à sa signature du 25 juin 2004, la Suisse concrétise ainsi son engagement soutenu et constant en faveur de l'adoption de cet instrument.

L'APT est convaincue que l'entrée en vigueur de l'OPCAT apportera une contribution significative à la prévention de la torture et des mauvais traitements et à l'amélioration des conditions de détention dans tous les Etats parties.

La création d'une Commission de prévention constituera également un pas important en direction d'un plus grand respect des personnes privées de liberté en Suisse.

L'APT craint toutefois que les lenteurs de la procédure de ratification ne permettent vraisemblablement plus à la Suisse de figurer parmi les 20 premiers Etats parties et de présenter un candidat pour le premier Sous-Comité de prévention¹. Toutefois, si la procédure de ratification se déroule de manière suffisamment rapide, la Suisse pourrait éventuellement prendre part à la première réunion des Etats parties et à l'élection du premier Sous-Comité², dont le rôle sera essentiel dans la définition des méthodes de travail.

L'APT salue l'option d'une Commission fédérale unique, solution qui a le mérite de la simplicité tout en étant garante d'une application uniforme du droit sur l'ensemble du

¹ Au 12 décembre 2005, l'OPCAT compte déjà 16 Etats parties et dans plusieurs Etats, les procédures de ratification sont déjà bien avancées. L'APT estime que l'OPCAT entrera vraisemblablement en vigueur au printemps 2006.

² Aux termes de l'article 7, para 1 b) de l'OPCAT, "La première élection aura lieu au plus tard six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole".

territoire. L'APT regrette toutefois que la terminologie utilisée à plusieurs reprises dans le rapport explicatif tende à confiner le rôle de la Commission à un simple organe de surveillance à caractère purement consultatif. S'il est vrai que la Commission ne peut que formuler des recommandations non contraignantes, celles-ci doivent être examinées par les autorités compétentes en vue de leur mise en oeuvre.

L'APT salue également le fait que la création de la Commission de prévention se fonde sur une loi fédérale, ce qui permettra d'assurer une certaine pérennité à l'institution.

L'APT est toutefois extrêmement préoccupée par le manque de moyens et de ressources alloués à la Commission. Contrairement aux obligations prévues à l'article 18.3 de l'OPCAT selon lequel « les Etats parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention », le projet ne prévoit qu'un budget minimaliste. En effet, aux termes du rapport explicatif, seuls seront couverts les remboursements des frais des membres, les frais d'interprètes et d'experts ainsi que les frais de publication du rapport annuel. La question des indemnités des membres sera réglée ultérieurement. Aucun secrétariat n'est prévu et la Commission « se réunira au domicile ou au lieu de travail de son président qui organise le secrétariat » (p. 11 du rapport explicatif). En privant la Commission des ressources humaines et financières nécessaires, la Suisse fait ici le choix d'une Commission au rabais qui n'aura pas les moyens d'effectuer son travail préventif de façon crédible et efficace. Ce choix, effectué au nom d'économies budgétaires, sape la volonté affichée de la Suisse en matière de prévention de la torture et envoie un signal négatif à d'autres Etats, qui sont loin de disposer des moyens financiers de notre pays.

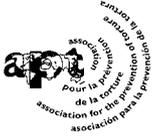
Aussi, l'APT appelle la Confédération à renforcer le budget de fonctionnement de la Commission en prévoyant dans le projet de loi l'indemnisation des membres et la mise sur pied d'un secrétariat permanent doté des ressources humaines et financières nécessaires.

2. Examen article par article

Article 2 : Tâches³

L'article 20, lettre f du Protocole facultatif garantit à la Commission « le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, et de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer ». L'APT souhaite que cette possibilité soit clairement établie dans la loi, ainsi que celle d'entrer en contact avec le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). L'APT propose en conséquence l'ajout d'une lettre e à l'article 2 ayant le contenu suivant :

³ Cette proposition est semblable à celle d'Amnesty International.



Art. 2, lettre e

« elle peut avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention et le Comité européen pour la prévention de la torture, leur communiquer des renseignements et les rencontrer ».

Article 4 : Statut⁴

L'indépendance de la Commission est essentielle pour qu'elle puisse exercer son mandat de façon crédible et efficace. Selon les Principes de Paris des Nations Unies⁵, dont les Etats doivent tenir compte dans la mise en place des mécanismes nationaux, l'indépendance dans l'exercice des fonctions nécessite notamment des ressources appropriées, du personnel et des locaux qui leurs sont propres.

L'APT propose de développer l'alinéa 1 de l'article 4 de la manière suivante :

Art. 4, al. 1

«en toute indépendance. Elle dispose notamment d'un secrétariat, de locaux et d'un budget qui lui sont propres. »

Article 5 : Composition

La composition pluridisciplinaire de la Commission est particulièrement importante pour lui permettre de mener à bien sa fonction de visites à différents types de lieux de privation de liberté. Les membres doivent donc venir d'horizons professionnels mais aussi linguistiques, culturels ou religieux très variés. En dehors des compétences professionnelles, certaines qualités personnelles, notamment celle d'interagir avec d'autres de manière empathique, sont aussi importantes. L'APT est d'avis que la formulation de l'alinéa 2 de cet article devrait être plus générale et mentionner également les compétences dans le domaine des droits humains. L'APT propose la formulation suivante :

Art. 5, al. 2

« Elle est composée de membres ayant les compétences et connaissances professionnelles et personnelles requises, notamment dans les domaines suivants : médical (y compris psychiatrique), juridique, des droits humains, de la privation de liberté et des visites aux lieux de privation de liberté. »

Article 6 : Nomination et durée de fonction

La procédure de nomination par le Conseil fédéral peut soulever quelques doutes en termes d'indépendance. Ceux-ci pourraient toutefois être levés si la procédure de sélection était plus ouverte et transparente. Afin de garantir plus d'indépendance et

⁴ Cette proposition est semblable à celle d'Amnesty international.

⁵ Doc UNGA Res 48/134, 1993, Principe 2.

de transparence et une véritable pluridisciplinarité de la Commission, l'APT propose de recourir à un système de mise au concours publique des postes de membres. Un Comité de sélection dans lequel seraient représentés le DFAE, le DFJP, un représentant d'ONG et un représentant des cantons pourrait effectuer un premier tri des candidatures.

L'article 6, alinéa 4, prévoit que la question des indemnités des membres sera réglée par le Conseil fédéral ultérieurement. L'APT est d'avis que la question des indemnités est essentielle si l'on souhaite disposer d'une commission véritablement pluridisciplinaire et représentative, composée de membres à même de mener un grand nombre de visites chaque année. L'option de membres bénévoles exclue d'emblée toute une partie de personnes qui disposeraient des compétences requises mais ne seraient pas en mesure de prendre part à ce travail pour des raisons financières. L'APT est donc d'avis que l'indemnisation des membres doit être inscrite dans la loi.

Article 7 : Constitution et fonctionnement

Le rapport explicatif prévoit que la Commission « a son siège au domicile ou au lieu de travail de son président qui organise le secrétariat ». Cette option minimaliste, faite au nom d'économies budgétaires, nuit au rôle de modèle que la Suisse joue auprès de nombreux pays et surtout n'est pas compatible avec les exigences de l'OPCAT qui requiert que les Etats allouent les ressources nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme (art. 18.3 de l'OPCAT). Sans le soutien d'un secrétariat permanent, la Commission ne sera pas en mesure de remplir de façon crédible et efficace les nombreuses tâches qui sont les siennes. Visiter des lieux de privation de liberté n'est pas une activité isolée qui peut s'effectuer de façon ponctuelle, mais exige tout un travail de préparation ainsi que de suivi. En dehors du travail relatif aux visites (préparation, conduite, suivi), la Commission est aussi appelée à exercer d'autres activités : la formulation de recommandations, la présentation d'un rapport annuel, mais aussi les commentaires sur la législation et les contacts réguliers avec ses différents partenaires ainsi qu'avec le Sous-Comité de prévention. Ces activités ne peuvent s'effectuer sans le support d'un secrétariat permanent qui permettrait en outre d'assurer une certaine continuité institutionnelle et le maintien des liens entre les différents membres.

Le manque de volonté de donner à la Commission les moyens de remplir son mandat correctement constitue non seulement un signal très négatif mais également un mauvais calcul financier et n'est pas nécessairement source d'économies à long terme. En effet, un travail de prévention crédible et efficace constitue un investissement pour l'avenir. En identifiant suffisamment tôt certains problèmes structurels ou conjoncturels, la Commission de prévention pourrait permettre d'éviter qu'ils ne dégénèrent, ce qui pourrait permettre de réaliser des économies.

Art.7, al. 2 bis :

« Elle est dotée d'un secrétariat disposant des ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement de son mandat. »

Article 8 : Compétences⁶

Pour que la Commission puisse accomplir correctement son mandat, elle doit être en mesure d'effectuer des visites en tout temps et sans notification préalable. La pratique a en effet démontré que c'était fréquemment lors de visites inopinées que des irrégularités étaient constatées. L'APT est en outre d'avis que pour éviter toute divergence d'interprétation, le projet de loi énumère les différents types de lieux que la Commission sera en mesure de visiter, tout en précisant qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive.

Art. 8, al. 2 :

« Elle a accès **en tout temps et sans notification préalable** à tous les lieux de privation de liberté, à leurs installations et équipements. Il s'agit notamment des postes de police, des lieux de détention gérés par l'armée, des différents types d'établissements pénitentiaires (détention préventive, exécution de peine, semi-détention, semi-liberté, fins de peine), des centres pour mineurs, des zones de transit des aéroports, des véhicules utilisés pour le transfert des personnes privées de liberté, des institutions psychiatriques, des centres de détention administrative et des établissements médico-sociaux ».

Article 9 : protection des données

Pour que la Commission soit en mesure de remplir pleinement son mandat, il est essentiel que les membres, à tout le moins les membres médecins, soient en mesure de consulter les dossiers médicaux des personnes privées de liberté. Compte tenu du fait que le Comité européen pour la prévention de la torture rencontre parfois des difficultés, au nom du secret médical, pour accéder à ces dossiers et les consulter, il nous semble utile d'inclure cette précision dans la loi.

Art. 9 :

« La Commission est autorisée à traiter des données sensibles ou d'autres données personnelles, **y compris les données médicales**, selon les règles prescrites par la loi..... »

Article 12 : Disposition transitoire

Cette disposition qui prévoit que le Conseil fédéral désigne le premier président de la Commission, constitue une ingérence non justifiée dans le fonctionnement de la Commission, qui porte atteinte à son indépendance. Conformément à l'article 7 du projet de loi, il appartient à la Commission elle-même de choisir en son sein son/sa présidente et aucune raison objective ne justifie une approche différente en ce qui concerne le premier président. L'APT est d'avis que cet article transitoire devrait être supprimé.

APT, Genève, le 12 décembre 2005

⁶ Cette proposition est semblable à celle d'Amnesty International.