

N° 9

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1985.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification d'une Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2731, 2768 et in-8° 830.
Sénat : 412 (1984-1985).

Traites et conventions. - Torture.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : La convention contre la torture du 3 décembre 1984 constitue un nouvel instrument de défense des Droits de l'Homme. Sa ratification rapide permettra à la France de montrer l'importance qu'elle accorde à ce domaine	3
I. — La définition de la torture : une définition extensive, non dépourvue d'ambiguïtés	4
1. — Une définition très large...	4
2. — ...aux concours imprécis	5
II. — L'amélioration des législations préventives et répressives sur la torture	6
1. — Un code de bonne conduite destiné à améliorer la prévention de la torture	6
2. — L'érection de la torture en infraction pénale et sa répression	7
<i>a) L'érection de la torture en infraction pénale obligera la France à certaines adaptations de sa législation</i>	7
<i>b) L'instauration d'un régime de compétence universelle destiné à faciliter la répression de l'infraction</i>	8
3. — Un nouveau corpus de règles relatives à l'extradition	8
III. — Le contrôle international sur l'interdiction de la torture	9
1. — La Commission des Droits de l'Homme et les contrôles existants	9
2. — Le comité contre la torture	10
3. — Un contrôle à géométrie variable	10
<i>a) Les rapports obligatoires</i>	11
<i>b) Un pouvoir d'enquête susceptible d'être écarté</i>	11
<i>c) L'examen facultatif des communications inter-étatiques et individuelles</i>	11

Mesdames, Messieurs,

La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains, ou dégradants, sur laquelle le Sénat est invité à se prononcer, a été adoptée sans vote le 3 décembre 1984 par l'Assemblée générale des Nations Unies, à la suite d'une négociation qui a duré neuf années et dans laquelle la France a joué un rôle actif.

Elle est ouverte à la signature depuis le 4 février 1985 et trente trois États l'ont à ce jour signée (1). Aucun cependant ne l'a encore ratifiée. Aussi votre rapporteur se félicite-t-il de la rapidité du dépôt de ce projet de loi devant le Parlement, qui permettra à notre pays d'être le premier à ratifier ce texte et de donner ainsi une nouvelle preuve de son engagement en faveur de la défense des Droits de l'Homme et du respect de la dignité humaine.

Elaborée sur le fondement de l'article 5 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui prescrivent tous deux que nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, cette Convention met en place un outil sans précédent qui juxtapose deux systèmes distincts :

— le premier, le plus novateur, définit la torture comme infraction pénale, et invite les États à prendre des dispositions précises de nature à en faciliter la prévention et la répression ;

— l'autre confie à un comité contre la torture le soin et les moyens de veiller au contrôle de l'application de la convention. Il complétera et renforcera les moyens existants de lutte contre la torture selon un schéma traditionnel en matière de défense des Droits de l'Homme.

Avant de passer à la description rapide de ces dispositions, il convient de dire deux mots de la définition de la torture retenue par la Convention.

(1) Il s'agit de l'Afghanistan, de l'Argentine, de la Belgique, de la Bolivie, du Costa-Rica, du Danemark, de la République Dominicaine, de l'Equateur, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Islande, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, du Sénégal, de la Suède, de la Suisse, de l'Uruguay qui l'ont signée dès le 4 février 1985, et ont été successivement rejoints par le Venezuela, le Luxembourg, Panama, l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Mexique, la Sierra Leone, la Colombie, le Nicaragua, le Pérou, le Liechtenstein et le Canada.

**I. — LA DEFINITION DE LA TORTURE :
UNE DEFINITION EXTENSIVE,
MAIS QUI N'EST PAS DEPOURVUE D'AMBIGUITE**

1. — Une définition très large

La définition de la torture retenue dans l'article premier de la Convention s'inspire très directement de la Déclaration sur la protection des personnes contre la torture et autres faits ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 9 décembre 1975 par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa XXX^e session. Il n'est pas inutile de rappeler ici la définition qui figure au début de la déclaration :

« - Aux fins de la présente Déclaration, le terme « torture » désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont délibérément infligées à une personne par des agents de la fonction publique ou à leur instigation, aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'un tiers des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle a commis ou qu'elle est soupçonnée d'avoir commis, ou de l'intimider ou d'intimider d'autres personnes. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles, dans une mesure compatible avec l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus.

« - La torture constitue une forme aggravée et délibérée de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. »

La définition retenue par la Convention n'en diffère que sur deux points qui ont leur importance et sur lesquels nous reviendrons : elle supprime la mention des règles minima pour le traitement des détenus, et ne retient pas le bref deuxième alinéa de la définition de 1975.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir du caractère très extensif de cette définition qui englobe aussi bien les souffrances aiguës physiques que mentales pourvu qu'elles soient délibérément infligées. Il note également que cette définition vise toute torture pratiquée par des autorités publiques, même de façon très indirecte puisque

leur consentement exprès ou tacite suffit. Il se félicite enfin de ce qu'aucune des motivations de la torture ne soit omise : ni intimidation, ni recherche d'aveux, ni châtement.

2. — Une définition aux contours imprécis

Votre rapporteur regrette en revanche que cette définition, qui résulte d'un compromis difficilement atteint entre des conceptions juridiques d'inspiration très différente, comporte au moins deux sources d'ambiguïtés :

— tout d'abord, le texte établit une distinction difficile à préciser entre la torture proprement dite, qu'il érige en infraction pénale, et ce qu'il appelle les actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains et dégradants. S'agit-il d'une différence de nature ou d'une différence de degré ? Ou passe alors la frontière ? Rien dans le texte ne permet d'en décider. Cette imprécision, délibérée, recouvre un clivage entre des conceptions juridiques différentes : le deuxième alinéa de la définition de 1975 qui n'a pas reproduit l'article premier de la Convention disposait justement que la torture constituait « une forme aggravée et délibérée de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants » ;

— plus grave peut-être est la seconde source d'ambiguïtés. La définition, très large, on l'a vu, de la torture dans l'article premier de la Convention vise notamment la torture infligée à des fins punitives, mais précise quelques lignes plus loin que ce terme ne s'étend toutefois pas à la douleur et aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles.

On imagine facilement les divergences d'interprétation auxquelles pourra donner lieu cette définition. Songez par exemple aux peines d'amputations prévues par les législations pénales d'inspiration coranique : seraient-elles considérées comme torture, comme traitement cruel et inhumain, ou comme sanction légitime ? Le ministère des Relations extérieures, interrogé sur ce sujet, a tenu à rappeler les abondants débats suscités aux Nations-Unies par cette notion de « sanctions légitimes ». Il estime que cette notion ne saurait se confondre avec celle de sanctions légales, au sein du droit interne de tel ou tel pays. **Dès lors, toute sanction légale n'est pas nécessairement légitime.** En l'absence de toute précision à cet égard dans le texte de la Convention, chaque pays demeurerait donc libre d'apprécier si les sanctions prévues par la législation d'un Etat doivent être regardées ou non comme légitimes.

Précisons à ce propos qu'en cas de différend survenant entre les parties sur l'interprétation ou l'application de la Convention, **l'article 30** préconise le recours à des procédures d'arbitrage ou à la consultation de la Cour Internationale de justice. L'alinéa 2 de ce même article autorise toutefois les Etats à écarter ces deux procédures par une simple déclaration au moment de leur adhésion.

Malgré ces imperfections, inévitables dans un texte qui doit être agréé par des Etats souverains aux systèmes et aux conceptions si éloignées, cette définition présente le mérite essentiel de servir de fondement à un double système de lutte contre la torture.

II. — L'AMELIORATION DES LEGISLATIONS PREVENTIVES ET REPRESSIVES SUR LA TORTURE

Les articles 2 à 16 de la Convention invitent les Etats parties à prendre un ensemble de mesures pour lutter contre la torture. Ces mesures se répartissent en trois volets : dispositions préventives, dispositions répressives, dispositions relatives à l'extradition.

1. — Un code de bonne conduite destiné à améliorer la prévention de la torture

Les Etats conviennent dans **l'article 2** de prendre toutes les mesures efficaces, qu'elles soient législatives, réglementaires ou judiciaires pour empêcher que des actes de torture ne soient commis dans le territoire placé sous leur juridiction. Ils reconnaissent qu'aucune circonstance exceptionnelle ne saurait la justifier, et que l'ordre d'un supérieur hiérarchique ne saurait dégager la responsabilité de l'exécutant.

L'article 9 les invite à porter une attention particulière à la formation des personnels civils et militaires chargés de l'application des lois et à exercer une surveillance systématique sur les règles, les méthodes et les pratiques d'interrogatoire.

Les articles 12 et 13 complètent ces règles déontologiques par l'obligation de procéder à des enquêtes impartiales et d'examiner les plaintes se rapportant à des faits de torture.

2. — L'érection de la torture en infraction pénale et sa répression

a) L'érection de la torture en infraction pénale obligera la France à certaines adaptations de sa législation

L'obligation faite aux Etats parties de réprimer les faits de torture constitue sans doute la disposition la plus novatrice de la Convention. Elle trouve son fondement dans l'article 4 qui invite les Etats à considérer comme infractions pénales les actes de tortures, les tentatives de la pratiquer ou la participation à leur accomplissement.

Cette disposition obligera la France à compléter le Code pénal. Le mot « torture » n'y apparaît qu'à trois reprises pour désigner des actes de barbarie commis à titre privé dans l'exécution d'un délit (article 303), lors d'un attentat à la pudeur (article 331, alinéa 1) ou lors d'une séquestration indue (article 344). Ils justifient alors une aggravation de la peine. Ces cas de figure n'entrent pas dans le champ de la Convention qui concerne les faits de torture commis sur l'instigation plus ou moins directe des autorités publiques.

D'une façon générale, la torture est réprimée en France lorsqu'elle constitue des coups et blessures volontaires. Mais ces deux notions sont loins de se recouvrir. Outre que la victime de coups et blessures volontaires n'est pas inévitablement dans la même impuissance à se défendre que la victime d'un acte de torture, la mesure du préjudice ne peut s'exercer selon les mêmes critères. Les coups et blessures volontaires sont réprimés à proportion des dégâts physiques qu'ils entraînent, et non à proportion de la douleur qu'ils causent.

Ainsi les coups et blessures volontaires sont-ils un délit si ils entraînent une incapacité temporaire totale de plus de huit jours et un crime s'ils entraînent une incapacité permanente (perte d'un membre, ou cécité par exemple). Dans ces conditions, les méthodes de tortures qui ne laissent pas de traces apparentes peuvent actuellement échapper à la répression.

Votre rapporteur aimerait savoir quelles améliorations le Gouvernement pourrait apporter à notre droit dans cette perspective, et dans quels délais un projet de loi pourrait être déposé devant le Parlement ?

b) L'instauration d'un système de compétence universelle

La répression des actes de torture sera facilitée par le système de **compétence judiciaire universelle** qu'instaurent les **articles 5 et 7** et qui fait obligation à tout Etat partie qui a un lien avec l'infraction, du fait du lieu de l'infraction, de la nationalité de son auteur ou de sa victime, ou encore du lieu de découverte de l'auteur, d'établir la compétence de ses tribunaux, à moins qu'il n'extrade l'auteur présumé de l'acte de torture vers un autre Etat partie dont les tribunaux seraient également compétents.

Cette disposition déroge au système de droit commun établi en matière de crimes et délits, où le principe de territorialité constitue la règle normale et prioritaire de compétence des juridictions nationales. Elle s'inspire du précédent qui avait été retenu pour les Conventions de La Haye de 1970 et de Montréal de 1971 relatives à la sécurité de l'aviation civile internationale.

Cette obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale respecte toutefois le principe de l'opportunité des poursuites, traditionnel en droit français.

L'article 6 énonce ensuite les règles à suivre dans l'arrestation de l'auteur présumé d'actes de tortures et les traits essentiels de l'enquête préliminaire. **L'article 9** invite les Etats parties à se prêter mutuellement toute l'entraide judiciaire nécessaire dans la recherche des preuves. Enfin, **l'article 14** pose le principe de la réparation et de l'indemnisation par la puissance publique de tout acte de torture.

3. — Un nouveau corpus de règles relatives à l'extradition

Cet ensemble juridique est complété par deux règles essentielles relatives à l'extradition, qui permettent celles de l'auteur de la torture, et interdisent celles d'une personne qui courrait alors le risque d'en devenir l'objet.

L'article 3 interdit en effet aux Etats parties d'expulser, d'extraire ou de refouler une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

L'article 8 donne à tous les Etats parties la faculté de considérer la Convention comme constituant la base juridique de l'extradition d'un auteur présumé de l'infraction de torture, et dispose que celle-

ci est de plein droit comprise dans tout traité d'extradition conclu entre des Etats parties.

Ces dispositions sont complétées par un système de contrôle international de l'interdiction de la torture, qui constitue le second volet de la Convention.

III. — LE CONTROLE INTERNATIONAL SUR L'INTERDICTION DE LA TORTURE

Le contrôle exercé sur l'interdiction du recours à la torture est confié à un **comité contre la torture** qu'institue l'article 17 de la Convention. Ce comité, doté de moyens d'information et d'enquête, pourra exercer une surveillance plus poussée sur la torture que celle qu'assure jusqu'à présent la Commission des Droits de l'Homme dans un cadre plus général.

1. — La Commission des Droits de l'Homme et les contrôles existants

Avant de passer à l'examen des dispositions de la Convention, il n'est peut-être pas inutile de faire un bref rappel sur cette **Commission des Droits de l'Homme**, à qui l'on doit d'ailleurs le premier projet de Convention sur l'interdiction de la torture.

La Commission des Droits de l'Homme est une institution spécialisée des Nations-Unies, qui a reçu le privilège d'être créée par la Charte de San Francisco elle-même. Placée sous la tutelle du **Conseil économique et social**, elle ne disposait à l'origine que de compétences limitées : la publication d'un rapport annuel et l'adoption de résolutions étaient ses seuls moyens reconnus. En dépit de l'énergie de leur style, riche en exhortations et en instantes invitations, ces résolutions n'ont, évidemment, aucune force obligatoire. Toutefois, reprises par le Conseil économique et social, ou même par l'Assemblée générale, elles gagnent en autorité morale et en force politique.

Les compétences de la Commission se sont progressivement développées sur le fondement de la Résolution 1 120 X L, adoptée le 4 mars 1966 par le Conseil économique et social. La Commission

s'est ainsi vu reconnaître la charge d'étudier la question des violations des droits de l'homme : recevant désormais les communications des Etats, elle se livre à une étude approfondie des situations qui révèlent des violations constantes et systématiques des droits de l'homme. Elle établit ensuite des rapports et des recommandations qu'elle soumet au Conseil économique et social. Ses pouvoirs d'enquête sont toutefois extrêmement limités et présupposent d'une façon générale l'accord de l'Etat suspect.

Aussi est-ce tout naturellement la Commission des droits de l'homme qui s'était vu confier en 1977 le soin de préparer un premier projet de convention contre la torture, dans la perspective d'un développement des moyens des Nations-Unies, en matière de défense des Droits de l'homme.

2. — Le comité contre la torture

Le comité contre la torture institué par l'article 17, est composé de dix experts de haute moralité qui possèdent une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme. Ils sont élus pour quatre ans au scrutin secret par les Etats parties, compte tenu d'une répartition géographique équitable, et la convention souligne l'intérêt qu'il y aurait à les choisir parmi les membres du Comité des droits de l'homme.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici que les experts du comité, également astreints à un équilibre géographique équitable, proviennent des pays suivants : Tunisie, Sri Lanka, Sénégal, Yougoslavie, France, République démocratique d'Allemagne, Norvège, Equateur, République Fédérale d'Allemagne, Vénézuéla, Royaume-Uni, Nicaragua, Chypre, U.R.S.S., Ile Maurice, Italie, Kenya, Pologne.

L'article 18 précise que le comité élit son bureau pour deux ans, qu'il établit son règlement intérieur mais lui impose un quorum de six membres et un vote à la majorité des présents pour la prise de décisions. Le personnel et les installations nécessaires sont fournis par le Secrétariat général des Nations-Unies.

3. — Un contrôle à géométrie variable

La convention ne confie pas au comité un ensemble unique de contrôles qui seraient automatiquement obligatoires pour les Etats. Elle laisse au contraire aux Etats une très large marge dans la détermination du contrôle auquel ils acceptent de se soumettre. Ainsi peut-on distinguer trois volets:

a) Les rapports obligatoires

L'article 19 édicte les seules dispositions obligatoires pour tous les Etats parties du simple fait de leur adhésion, et constitue donc le contrôle minimum que peut exercer le Comité.

Il fait obligation aux Etats parties de présenter un rapport sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet aux engagements qu'ils ont souscrits par la convention. Ces rapports seront suivis tous les quatre ans de rapports complémentaires. Les uns comme les autres pourront faire l'objet des commentaires généraux du Comité, susceptibles d'une publication dans le rapport annuel.

On voit qu'il s'agit d'un contrôle assez lointain et général, s'exerçant sur des informations qui proviennent de l'Etat intéressé.

b) Un pouvoir d'enquête susceptible d'être écarté

L'article 20 prévoit les moyens d'un contrôle plus contraignant. Il dote le Comité contre la torture d'un pouvoir d'enquête en cas d'indications fondées révélant la pratique systématique de la torture. Après avoir invité l'Etat suspect à présenter ses observations, le Comité pourrait charger un ou plusieurs de ses membres d'une enquête confidentielle comportant éventuellement une visite sur le territoire, au terme de laquelle serait rédigé un rapport d'urgence. Ce rapport pourrait faire l'objet, après consultation de l'Etat intéressé, d'un compte-rendu succinct dans le rapport annuel.

Ces moyens de contrôle, manifestement plus poussés que ceux de l'article 19, peuvent être écartés par une simple déclaration prévue à l'article 28 au moment de l'adhésion à la Convention. Le caractère facultatif du pouvoir ainsi conféré au Comité provient des exigences des pays de l'Est et de l'Inde. La France ne compte pas faire jouer cette réserve.

c) L'examen facultatif des communications inter-étatiques et individuelles.

Les **articles 21 et 22** autorisent le Comité à recevoir et examiner respectivement les communications inter-étatiques et individuelles. Cette procédure n'est ouverte qu'après l'épuisement de tous les recours internes possibles.

Ces dispositions qui permettent un contrôle particulièrement efficace constituent en quelque sorte une convention à l'intérieur de la convention. Elles ne sont recevables qu'entre des Etats qui ont reconnu par voie de déclaration expresse la compétence du comité. Elles n'entrent en vigueur que lorsque cinq Etats parties ont déposé cette déclaration.

Pour l'instant, la France n'a pas encore déterminé sa position à cet égard. Il est vraisemblable qu'elle ne le fera qu'après avoir introduit diverses dispositions dans sa législation.

La Convention contre la torture entrera en vigueur après le dépôt du 20^e instrument de ratification.

*

* * *

En conclusion, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la ratification rapide de cette convention qui permettra à notre pays de manifester une fois de plus sur la scène internationale, le rôle directeur qu'il entend jouer dans la lutte pour les droits de l'homme, fidèle à l'esprit de sa grande tradition républicaine.

Il estime que ce texte, en dépit de ses limites qu'il a tenu à vous exposer, constituera un instrument original et efficace de lutte contre la torture, et ce pour une triple raison :

— les dispositions relatives à l'extradition ou à l'obligation d'introduire l'infraction de torture dans les législations pénales internes porteront des conséquences juridiques directes et contraignantes ;

— la timidité même d'autres dispositions, timidité voulue par certains Etats, manifeste aux yeux mêmes de ceux qui pourraient douter de l'utilité de ces instruments internationaux, la méfiance et la gêne qu'ils inspirent aux gouvernements les moins scrupuleux en matière de droits de l'homme ;

— enfin, votre rapporteur veut croire que, par delà les dispositions juridiques contraignantes, la condamnation morale et politique de la torture, entendue comme méthode de Gouvernement, ne peut pas manquer de pénétrer progressivement la conscience des despotes les moins éclairés.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous propose d'émettre un **avis favorable** à l'adoption de ce projet de loi.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, a procédé à l'étude de ce projet de loi au cours de sa séance du 2 octobre 1985.

Au cours d'un échange de points de vues auquel ont participé MM. Raymond Bourgine, Michel Crucis, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Bernard Parmantier et le rapporteur, les commissaires se sont interrogés sur l'efficacité du contrôle sur les Etats parties. Le rapporteur a estimé que des visites régulières et sans préavis dans les lieux de détention constitueraient évidemment la meilleure des modalités de contrôles possibles. Il a rappelé à ce propos le rapport présenté par M. Noël Berrier lors de la XXXV^e session de l'Assemblée du Conseil de l'Europe qui suggère l'introduction de cette mesure dans les pays membres du Conseil.

La Commission a donné un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Nota* : Voir le document annexé au projet de loi n° 2731.