

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1988

## 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 l'approbation d'une convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,*

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matrāja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 348, 413 et TA 39.

Sénat : 113 (1988-1989).

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION : une convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature le 26 novembre 1987</b> .....	3
<b>PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE ET LA GENESE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU 26 NOVEMBRE 1987</b> ..	5
A. Le mouvement conventionnel dans lequel vient s'inscrire la convention européenne pour la prévention de la torture .....	5
1° Les textes élaborés au sein des Nations Unies .....	5
2° Les textes élaborés au sein du Conseil de l'Europe ...	6
B. Les origines et l'élaboration de la convention européenne du 26 novembre 1987 .....	7
1° Les lacunes du texte des Nations Unies de 1984 et la valeur d'exemplarité d'un texte européen .....	7
2° La genèse de l'instrument proposé .....	7
<b>SECONDE PARTIE : LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION : UN ESPRIT DE COOPERATION ET DE PREVENTION PLEINEMENT ACCEPTABLE PAR LA FRANCE</b> .....	9
A. L'analyse du dispositif de la convention .....	9
1° Le comité européen pour la prévention de la torture : la clef de voûte d'un système à vocation préventive ....	9
2° Les visites des lieux de détention : une procédure fondée sur la coopération avec les Etats .....	10
B. L'esprit de la convention et l'opportunité de sa ratification par la France .....	12
1° Un mécanisme non judiciaire fondé sur la concertation et la persuasion .....	12
2° Le bien-fondé d'une ratification française .....	14
<b>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission</b> .....	15
<b>Projet de loi</b> .....	16

Mesdames,

Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi, déjà adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Elaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature à Strasbourg le 26 novembre 1987, cette convention a été signée par tous les Etats membres, à l'exception de la République de Saint-Marin qui n'est devenue membre du Conseil de l'Europe que le 16 novembre dernier. Huit pays ont, à ce jour, ratifié cette convention : la Turquie, Malte, l'Irlande, la Suède, le Royaume-Uni, le Luxembourg, la Suisse et les Pays-Bas.

Conformément à son article 19 -qui exigeait le consentement préalable de sept Etats membres-, la convention entrera ainsi en vigueur, pour les premiers Etats l'ayant ratifiée, le 1er février 1989.

Fidèle à l'esprit de sa grande tradition républicaine et à la veille de la célébration du bicentenaire de la Révolution française et de l'énoncé des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen, la France se doit de demeurer, une nouvelle fois, à la pointe du combat international en faveur des droits de l'homme.

C'est dans cet esprit que s'inscrira l'approbation par notre pays de la présente convention dont votre rapporteur vous propose, selon l'usage, de rappeler le contexte et la genèse avant d'en analyser le contenu et d'en préciser l'esprit.

\*

\* \*

**- PREMIERE PARTIE -**

**LE CONTEXTE ET LA GENESE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU 26 NOVEMBRE 1987**

**A - Le mouvement conventionnel dans lequel vient s'inscrire la convention européenne pour la prévention de la torture**

La présente convention européenne pour la prévention de la torture vient s'inscrire dans un contexte conventionnel de lutte contre la torture qui s'est développé sur un double plan, européen et universel, depuis la fin du second conflit mondial.

**1°) Les textes élaborés au sein des Nations Unies**

Plusieurs instruments furent élaborés dans le cadre des Nations Unies afin d'assurer, directement ou indirectement, la protection des personnes contre la torture :

- la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose ainsi en son article 5 que "nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants" ;

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 -entré en vigueur, pour ce qui concerne la France, le 4 février 1981- comporte une disposition identique, renforcée par son protocole facultatif ;

- enfin, votre rapporteur avait déjà eu le privilège, il y a trois ans, de présenter devant notre commission et devant le Sénat la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Adoptée à New-York le 10 décembre 1984, ratifiée à ce jour par 37 Etats -dont la France- et signée par 49 autres Etats, cette convention est entrée en vigueur le 26 juin 1987.

Introduisant une définition de la torture, mettant en place un système de répression des faits de torture, cette convention comporte un système de contrôle international de son application confié à un comité contre la torture qui examine les rapports présentés par les Etats et peut effectuer des enquêtes confidentielles - pouvant comporter une visite sur place - lorsqu'il est informé de pratiques de tortures.

## 2°) Les textes élaborés au sein du Conseil de l'Europe

Conformément à sa vocation, le Conseil de l'Europe s'est, lui aussi, préoccupé de la lutte contre la torture avec le souci de placer les Etats européens dans une situation exemplaire en la matière.

- C'est ainsi que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 dispose en son article 3 que "nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

- De surcroît, les mécanismes mis en place par cette convention permettent de réprimer les abus qui seraient commis par l'intermédiaire des organes de contrôle que constituent la Cour et la Commission européennes des droits de l'homme. Les recours individuels prévus à l'article 25 de la convention - auquel la France a, pour sa part, souscrit - permettent en particulier aux individus qui estiment que leurs droits ont été violés d'exercer une action contre l'Etat qu'ils tiennent pour responsable de ces violations.

Dans ce contexte juridique international, était-il nécessaire d'élaborer un nouvel instrument de lutte contre la torture, singulièrement dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui réunit les nations démocratiques européennes qui sont, heureusement, les moins souvent accusées de pratiquer la torture ou de tolérer des mauvais traitements dans leurs établissements pénitentiaires ? L'examen des origines et de l'élaboration de la précédente convention permet d'apporter une réponse à cette question.

\*

\* \*

## **B - Les origines et l'élaboration de la convention européenne du 26 novembre 1987**

### **1°) Les lacunes du texte des Nations Unies de 1984 et la valeur d'exemplarité d'un texte européen**

La convention des Nations Unies du 10 décembre 1984 n'étant entrée en vigueur qu'en 1987 et son comité contre la torture n'ayant tenu, à ce jour qu'une seule session, il est naturellement prématuré de dresser un quelconque bilan de son application. Il est toutefois clair, ainsi que l'illustrent les pouvoirs limités conférés au comité contre la torture institué par cette convention, que cet instrument présente certaines lacunes, sans doute inhérentes à un texte à vocation universelle applicable à des Etats aux systèmes juridiques et politiques les plus différents.

Le projet visant à compléter la convention de 1984 par un protocole facultatif n'ayant pu aboutir, il a été envisagé d'aller plus loin dans un cadre plus restreint, celui de l'Europe. Un texte européen plus précis, plus facile à obtenir entre des pays dotés d'une longue tradition démocratique et de régimes comparables, est ainsi apparu de nature à servir d'exemple, mais aussi de garde-fou pour les Etats européens eux-mêmes qui, s'ils sont respectueux des droits de l'homme, ne sont pas tous à l'abri de dérives ou de reproches, ainsi que l'illustrent certains exemples proches dans l'histoire récente.

### **2°) La genèse de l'instrument proposé**

C'est ainsi que, dès 1982, notre regretté collègue Noël Berrier avait, dans un rapport présenté au nom de la commission des questions juridiques de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avancé l'idée d'établir un système de visites régulières et sans préavis dans les lieux de détention.

Ce projet, préventif et non plus seulement répressif des actes de torture, a fait l'objet d'une recommandation 971 (83) de

l'assemblée du Conseil de l'Europe, comportant un projet de convention annexé.

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a alors confié, en janvier 1984, au comité directeur pour les droits de l'homme, d'élaborer le texte d'une telle convention européenne. A l'issue de nombreuses réunions d'experts de 1984 à 1987, le projet de convention a été finalement adopté par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe le 26 juin 1987 et ouvert à la signature le 26 novembre suivant.

\*

\* \*

## **- SECONDE PARTIE -**

### **LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION : UN ESPRIT DE COOPERATION ET DE PREVENTION PLEINEMENT ACCEPTABLE PAR LA FRANCE**

#### **A - L'analyse du dispositif de la convention**

Le texte proposé aujourd'hui à l'examen du Sénat repose sur deux idées essentielles : la prévention dont l'instrument doit être le "comité européen pour la prévention de la torture" institué par la convention ; et la coopération avec les Etats, sur laquelle repose la procédure prévue pour les visites des lieux de détention.

#### **1°) Le comité européen pour la prévention de la torture : la clef de voûte d'un système à vocation préventive**

La clef de voûte de l'édifice mis en place par la convention repose sur un comité européen pour la prévention de la torture institué par son article 1er et habilité par son article 2 à effectuer des visites dans tous les lieux où des personnes se trouvent privées de liberté par une autorité publique pour quelque motif que ce soit - établissements pénitentiaires, commissariats, établissements militaires, établissements d'internement pour raisons médicales ...

La composition de ce comité est précisément définie par les articles 4 et 5 de l'instrument proposé :

- le comité est composé d'un nombre de membres égal à celui des parties contractantes sans pouvoir comprendre deux ressortissants du même Etat ; ces membres siègent à titre individuel au sein du comité qui constitue un organe indépendant ;

- la procédure de désignation des membres du comité tend précisément à garantir cette indépendance ; elle est calquée sur celle retenue par l'article 21 de la convention européenne des droits de

l'homme pour la désignation des membres du comité des droits de l'homme : la délégation de chaque Etat à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe présente une liste de trois noms, puis le comité des ministres du Conseil de l'Europe élit un candidat sur la liste qui lui est soumise par le Bureau de l'Assemblée ;

- élus pour quatre ans, rééligibles une fois, percevant une indemnité versée par le Conseil de l'Europe, bénéficiant dans l'exercice de leurs fonctions de privilèges et immunités qui sont précisés en annexe à la convention, les membres du comité sont choisis parmi des personnalités de haute moralité ayant une expérience dans les domaines dont traite la convention : droits de l'homme, médecine, psychologie, psychiatrie, justice, police, administration pénitentiaire...

L'article 6 précise enfin que le comité européen pour la prévention de la torture siège à huis clos et que son secrétariat est assuré par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

## **2°) Les visites des lieux de détention : une procédure fondée sur la coopération avec les Etats**

La principale activité du comité -ainsi que le principal apport de la présente convention- réside dans le pouvoir de visite de tous lieux où des personnes sont privées de liberté par suite d'une décision de l'autorité publique.

**Le caractère très général de ce pouvoir de visite, qui marque un progrès très sensible par rapport à la convention des Nations Unies, est clairement illustré par les dispositions suivantes :**

- outre des visites périodiques dans les différents Etats parties - correspondant à un souci de prévention générale, même lorsque le comité n'a été saisi d'aucune allégation de mauvais traitements-, le comité peut effectuer toute visite lui paraissant exigée par les circonstances (article 7) ;

- les visites peuvent être organisées à tout moment et en tous lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, qu'il s'agisse d'établissements publics ou d'établissement privés ;

- le pouvoir de visite s'exerce en toutes circonstances, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix ; il est toutefois précisé (article 17), pour tenir compte des conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs protocoles additionnels du 8 juin 1977 (qui s'appliquent en priorité en cas de conflits armés), que le comité ne visitera pas les lieux que les délégués du Comité international de la Croix-Rouge visitent effectivement et régulièrement en pareille circonstance ;

- enfin, l'article 8 stipule que, si le comité notifie au gouvernement concerné son intention d'effectuer une visite, il n'a pas besoin de son accord exprès ; l'Etat fournit les facilités requises pour l'accomplissement de la visite par le comité qui peut se déplacer sans entrave à l'intérieur des lieux de détention.

Toutefois, l'ensemble du dispositif de la convention repose sur l'idée de persuasion des Etats et sur **une coopération permanente entre le comité et les Etats**. Cette volonté apparaît à chacune des phases de la procédure applicable aux visites du comité.

- **Avant la visite**, l'Etat en cause peut, en vertu de l'article 9 de la convention, faire des objections au comité "pour des motifs de défense nationale ou de sûreté publique, ou en raison de troubles graves dans des 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 grave". Dans cette hypothèse, l'Etat et le comité doivent se concerter pour trouver une solution permettant la visite - par exemple, le transfert dans un autre endroit de la personne privée de liberté.

Ces restrictions laissent en fait aux Etats une liberté d'appréciation d'autant plus grande qu'aucune procédure d'arbitrage n'est prévue en cas de désaccord entre l'Etat concerné et le comité. Par ailleurs, le texte ne précise pas le délai qui doit s'écouler entre la notification et le moment où la visite devient effective.

- **Pendant la visite**, le comité (article 8) - auquel l'Etat doit fournir tous renseignements sur les lieux de détention et lui accorder le droit de s'y déplacer sans restrictions - peut s'entretenir sans témoin avec les personnes privées de liberté et entrer en contact librement avec toute personne pouvant lui fournir des informations utiles. Mais, par ailleurs, aucune disposition de la convention n'interdit la présence aux côtés des membres du comité d'un fonctionnaire de l'Etat dans lequel s'effectue la visite.

- **A l'issue de la visite**, le comité (article 10) établit un rapport sur les faits constatés et comportant, le cas échéant, des suggestions. Ce rapport, **confidentiel**, est transmis à l'Etat concerné.

La véritable sanction -politique- possible réside alors, si l'Etat en cause refuse de coopérer avec le comité, par la possibilité pour ce dernier de décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, de faire une **déclaration publique**.

Enfin, chaque année (article 12), le comité établit un rapport général sur ses activités qui est transmis à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et rendu public.

\*

\* \*

## **B - L'esprit de la convention et l'opportunité de sa ratification par la France**

### **1°) Un mécanisme non judiciaire fondé sur la concertation et la persuasion**

L'esprit de ces dispositions de la convention européenne du 26 novembre 1987 appelle ici deux observations de votre rapporteur.

- En premier lieu, la convention met en place un **système non judiciaire**. Instrument à caractère préventif, la convention ne vise pas à déclarer un Etat coupable d'utiliser la torture ou d'infliger de mauvais traitements. Le comité n'a pas pour tâche d'exercer des fonctions judiciaires.

Ainsi que le rappelle le préambule du texte proposé, cette fonction judiciaire relève des instances prévues par la convention européenne des droits de l'homme de 1950, la Cour et la Commission européennes des droits de l'homme, devant lesquelles les personnes qui s'estiment victimes de tortures ou de traitements inhumains et dégradants peuvent introduire un recours.

C'est pourquoi l'article 17 de la présente convention précise que les obligations résultant de la convention européenne des droits de l'homme demeurent inchangées. C'est aussi pourquoi le comité pour la prévention de la torture n'est habilité ni à présenter des plaintes ni à formuler des interprétations des instruments internationaux existants.

Le caractère non judiciaire du mécanisme mis en place explique enfin qu'il ne soit pas apparu nécessaire aux rédacteurs du présent accord d'y faire figurer -comme dans la convention des Nations Unies- une définition juridique stricte de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

- De fait -c'est la seconde observation de votre rapporteur-, la convention proposée repose avant tout sur une **idée de concertation**. Instituant un système fondé sur la prévention, elle marque des progrès certains par rapport à la convention des Nations Unies : par le caractère très général du pouvoir de visite du comité, par la possibilité de rendre publiques ses conclusions, enfin par l'exclusion de toute réserve à la présente convention prévue en son article 21.

Agissant par la persuasion, constituant un organe régulateur complémentaire de la convention européenne des droits de l'homme, interpellant le cas échéant publiquement les gouvernements en cause, le nouveau comité pour la prévention de la torture pourrait constituer -si ses membres le veulent- un instrument efficace pour améliorer, si besoin est, la protection des personnes privées de liberté. Ainsi les membres de ce comité pourraient-ils effectivement devenir, selon le vœu exprimé par le ministre des Affaires étrangères devant l'Assemblée nationale, "les Casques bleus des droits de l'homme" en Europe.

## 2°) Le bien-fondé d'une ratification française

C'est pour ces raisons politiques -et pas seulement parce que 760 Français sont à ce jour détenus dans les 21 Etats du Conseil de l'Europe- que la France, patrie des droits de l'homme, ne peut attendre davantage pour approuver à son tour cette convention, que huit pays européens ont déjà ratifiée.

Certes, le texte finalement adopté ne reprend pas toutes les observations formulées par la délégation française. Il paraît toutefois, en l'état, présenter assez d'éléments positifs pour que la France, qui l'a signé dès l'ouverture à la signature le 26 novembre 1987, l'approuve aujourd'hui définitivement.

Ce geste fondamentalement politique ne rencontre d'ailleurs aucun obstacle juridique. Contrairement à la convention des Nations Unies de 1984, elle est tout à fait compatible avec la législation française existante et n'exige aucune modification substantielle de nos dispositions de droit interne, sinon la modification -actuellement à l'étude- de la liste, figurant dans la loi de 1938, des personnes extérieures éventuellement admises à effectuer des visites de contrôle dans les établissements où des personnes sont internées sous contrainte.

Si le Sénat donne son autorisation à l'approbation du texte proposé, la convention s'appliquera ainsi sur tout le territoire de la République française, y compris aux territoires d'outre-mer : les assemblées territoriales de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna ont émis à cet égard un avis favorable, qui est également réputé avoir été donné -le délai légal d'un mois étant expiré -par l'assemblée territoriale de Polynésie française.

\*

\* \*

## **Les conclusions de votre rapporteur et de la commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du 14 décembre 1988.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires auquel ont participé, outre le rapporteur, MM. Daniel Millaud, Xavier de Villepin, Jacques Chaumont et Pierre Matraja, et à l'occasion duquel furent particulièrement soulignés les limites du texte proposé et le caractère peu contraignant de ses dispositions.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'émettre un avis favorable à l'approbation de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, faite à Strasbourg le 26 novembre 1987.

\*

\* \*

## PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

### *Article unique*

Est autorisée l'approbation de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, faite à Strasbourg le 26 novembre 1987 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 348 (9e législature).