

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

R A P P O R T

sur la torture dans le monde ¹

(Rapporteur : M. LEWIS.)

I.. PROJET DE RECOMMANDATION

présenté par
la Commission des questions juridiques ²

L'Assemblée,

1. Consternée par le fait que la torture est pratiquée dans plus d'une soixantaine de pays ;
 2. Considérant que dans ces pays il ne s'agit pas d'excès commis par des individus ou des groupes se situant délibérément en marge des lois, mais que ces sévices sont exercés par des agents de l'Etat, non seulement avec l'approbation, mais sur les ordres de leurs gouvernements ;
 3. Considérant qu'il y a des gouvernements qui organisent l'entraînement de leurs fonctionnaires à la torture ;
- ./.

1. Voir Doc. 3498 et Renvoi n° 1035 du 30 septembre 1974.
2. Adopté à l'unanimité par la Commission le 2 octobre 1975.

Membres de la Commission : MM. Margue (Président),
Sieglerschmidt, Stray (vice-présidents), Adali, Alber, Burckel,
Castellucci, Cidal, De Marco, Dockrell, Gislason, Grieve
(remplaçant : Buck), Hedlund (remplaçant : Lidgard), Hedström,
Kempinaire, Legaret (remplaçant : Forni), Leu, Lewis,
Mme Madsen, MM. Manghakis, Papalazarou, Péridier, Piket,
Preti, Reinhart, Santalco, Schmitt H., de Stexhe, Stoffelen,
Vohrer, Whitehead, Withalm (remplaçant : Heger).

NB : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont soulignés.

Secrétaires de la Commission : MM. Plate et Hartig.

4. Convaincue que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ne peut rester indifférente lorsque dans certains pays les droits de l'homme sont aussi gravement violés ;

5. Considérant que la torture figure parmi les sévices les plus effroyables et les plus pervers que les hommes puissent s'infliger les uns aux autres, physiquement et moralement ;

6. Rappelant avec la plus grande insistance que la torture compte parmi les plus graves violations des droits de l'homme ;

7. Se félicitant que le Conseil de l'Europe s'est doté d'instruments propres à assurer le respect des droits de l'homme dans ses Etats membres et que l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule que nul ne peut être soumis à la torture ;

8. Estimant que l'extradition ou l'expulsion vers des pays où la torture est pratiquée ou tolérée par des instances gouvernementales est contraire à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,

9. Recommande au Comité des Ministres :

- a. d'accepter formellement le principe contenu dans les conclusions de la rencontre de juin 1969 sur l'application de la Convention européenne d'extradition concernant le refus de l'extradition si elle conduisait à un traitement inhumain ;
- b. d'examiner les possibilités, pour les Etats membres, de réviser les conventions d'entraide judiciaire et d'extradition conclues avec les pays où la torture est pratiquée ou tolérée par les instances gouvernementales, et d'examiner également les pratiques suivies par ces pays en matière d'expulsion.

II. EXPOSE DES MOTIFS

par M. Lewis

A. Introduction

1. Un grand nombre d'instruments juridiques internationaux interdisent la torture. La déclaration universelle des Droits de l'Homme (art. 5), la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (art. 26), la Déclaration des droits des citoyens dans les pays et Etats arabes (art. 5) interdisent l'utilisation de la torture. Il en est de même pour le Pacte international sur les droits civiques et politiques (art. 7), la Convention européenne des droits de l'homme (art. 3). Ce droit à ne pas être soumis à la torture ne peut faire l'objet d'aucune dérogation, même si ces textes permettent de déroger à certains autres droits protégés en cas de guerre ou en cas d'autres dangers publics menaçant la vie de la nation (Convention européenne, art. 15, Convention américaine, art. 27). On peut donc affirmer en toute sécurité que, quelles que soient les circonstances, quel que soit le contexte, la torture est "hors-la-loi" dans le droit communément applicable à l'humanité.
2. Toutefois, la réalité prouve que la torture est pratiquée dans plus d'une soixantaine de pays, comme Amnesty International l'a constaté dans son "rapport sur la torture", rapport qui a été élaboré lors de la campagne mondiale lancée par Amnesty International en 1972 contre l'usage systématique de la torture. La torture y est utilisée non seulement comme méthode policière pour obtenir des renseignements, mais aussi comme méthode de gouvernement pour juguler toute opposition. Les auteurs de la proposition de recommandation de l'Assemblée parlementaire du 27 septembre 1974 (Doc. 3498) sont conscients du fait que dans ces pays il ne s'agit pas d'excès commis par des individus ou des groupes se situant délibérément en marge de la légalité, mais que la torture y est exercée par des agents de l'Etat, agissant non seulement avec l'approbation, mais aussi sur les ordres de leurs gouvernements. En plus, il est certain que la torture ne se limite pas à des pays représentant une certaine idéologie ou à un secteur géographique déterminé, mais se pratique à l'échelon mondial, en Asie, Afrique, Amérique et dans certaines régions d'Europe.
3. D'après le rapport et les dernières informations d'Amnesty International les Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait l'objet de peu de plaintes et d'accusations en matière de torture. Ceci est peut-être dû au fait que l'Europe occidentale est sans doute une des régions du monde où la prééminence du droit est la mieux respectée. Il en résulte que le système prévu par la Convention européenne des droits de l'homme peut y fonctionner avec succès. Cette Convention est à l'heure actuelle le seul accord international existant en matière de

protection des droits de l'homme qui ait institué un véritable mécanisme judiciaire et qui ait reconnu à l'individu le droit d'être partie devant un tribunal international. Toutefois, le cas de la Grèce a révélé que le système de la Convention ne peut protéger les droits de l'homme dans les pays membres si les États eux-mêmes n'ont pas la volonté de les protéger au niveau de la législation interne et si la prééminence du droit n'est pas une réalité effective. Le système de la Convention est en fait destiné à empêcher ou à corriger d'éventuelles aberrations ou des dénis de justice qui peuvent toujours se produire même dans les États les plus consciencieux.

4. Bien que pour votre rapporteur la situation actuelle dans les États membres du Conseil de l'Europe soit relativement rassurante, il n'est pas certain que cette situation ne change un jour. Vu la vocation de gardien des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire cette dernière est appelée à s'intéresser de très près au problème de la torture dans ses États membres et partout dans le monde. Les gouvernements sont sensibles à l'opinion internationale à la critique dont ils font l'objet pour autant que cette critique soit fondée et exacte.

B. La notion de "torture"

5. Avant d'aborder certaines propositions faites dans le but de contribuer à la prise de conscience du public et de renforcer la résistance à la pratique de la torture, il s'avère nécessaire de définir le terme "torture". Pour les besoins de notre Assemblée on pourrait se référer à deux tentatives de définition. La Commission européenne des droits de l'homme a, dans le cas de la Grèce, donné une définition de la torture qui est d'un intérêt particulier, car elle fut élaborée à l'occasion de la condamnation d'un État déclaré coupable par une instance internationale, d'utiliser la torture comme pratique administrative. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose que "nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants" a été interprété comme suit par la Commission :

"Il est clair qu'il peut y avoir des traitements auxquels tous ces qualificatifs s'appliquent, car toute torture ne peut être qu'un traitement inhumain et dégradant et tout traitement inhumain ne peut être que dégradant. La notion de traitement inhumain couvre pour le moins un traitement qui provoque volontairement de graves souffrances mentales ou physiques et qui, en l'espèce, ne peut se justifier.

Le mot "torture" s'applique souvent à un traitement inhumain ayant pour but, par exemple, d'obtenir des informations ou des aveux ou d'infliger une peine, et c'est généralement une

forme aggravée de traitement inhumain. Un traitement (ou une peine) appliqué à un individu peut être dit dégradant s'il l'humilie grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience." (1)

6. La torture constitue une activité systématique conduisant à un but bien déterminé. Infliger une douleur inconsciemment et donc accidentellement n'est pas torturer. Torturer est infliger délibérément une douleur voulue par le tortionnaire. Cependant, il n'est plus possible de parler torture dans les cas où l'utilisation de la force est légalement admise, par exemple l'arrestation par la police où celle-ci doit utiliser la force ou l'accomplissement d'une peine infligée par un tribunal indépendant et impartial.

AS THE
DISTR

Une deuxième définition a été, proposée par Amnesty International dans son rapport susmentionné (2) qui est : "Il y a torture lorsqu'une personne inflige délibérément et systématiquement une souffrance aiguë, qu'elle qu'en soit la forme, à une autre personne ou à un tiers afin d'atteindre son objectif contre la volonté de la victime". Cette définition englobe aussi bien des agressions physiques sur le corps que la torture "mentale et psychologique" qui provoque indéniablement une douleur et une souffrance aiguë.

Lors du cinquième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 1 - 12 septembre 1975) quatre-vingt-dix neuf Etats se sont mis d'accords sur la définition suivante de la torture :
"acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont délibérément infligées à une personne par un agent de la force publique ou à son instigation, aux fins notamment d'obtenir d'elle ou de tiers des renseignements ou des aveux, ou de la punir d'un acte qu'elle a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, ou de l'intimider, ou d'intimider d'autres personnes".

Cette définition qui a d'ailleurs l'avantage d'être soutenue par les représentants de 99 Etats, paraît répondre à toutes les exigences et rentre dans le cadre de ce rapport.

C. Mesures pour lutter contre la torture

I. Codes de conduite

7. La question de la torture est intimement liée au problème des règles de conduite applicables aux membres de certaines professions qui risquent d'être mêlées à des mesures de torture, notamment le policier, le médecin, le gardien de prison et le militaire. L'établissement de règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pourrait constituer une étape importante dans la lutte contre la torture.

8. L'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté le 6 novembre 1974 la Résolution 3218 (XXIX) sur "Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains, dégradants en relation avec la détention et l'emprisonnement". Dans cette résolution, elle prie le cinquième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants

./.

- d'examiner la question de l'élaboration d'un code international d'éthique pour la police et les autres services chargés de l'application des lois ;
- d'inclure, lors de l'établissement de règles minima pour le traitement des détenus, des règles visant à protéger de la torture toutes les personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement.

Elle invite l'Organisation mondiale de la Santé à rédiger un projet de texte sur les principes d'éthique médicale qui pourraient s'appliquer à la protection contre la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, des personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement.

9. A cet égard Amnesty International a soumis des propositions concrètes aux Nations Unies. Mais on ne peut dans ce domaine s'attendre à de grands progrès dans le cadre des organisations mondiales, les règles de conduite des diverses professions étant différentes selon les pays.

10. Sur le plan du Conseil de l'Europe, la Commission des questions juridiques examine actuellement une proposition de recommandation (Doc. 3402), visant à recommander au Comité des Ministres, de charger un groupe d'experts gouvernementaux de l'établissement d'un Code européen de déontologie de la police. Cette Commission sera prochainement saisie d'un projet de code européen de déontologie pour la police, élaboré par la Direction des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe avec des organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux questions relatives aux droits de l'homme.

II. Entraide judiciaire et extradition

11. Deux propositions qui pourraient conduire le Conseil de l'Europe à participer aux efforts tendant à réduire la torture dans le monde, ont été examinées par la Commission des questions juridiques, lors d'un échange de vues avec un représentant d'Amnesty International le 21 mars 1975 à Paris. Tout d'abord, les instances compétentes du Conseil de l'Europe pourraient interpréter l'article 3 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de façon à ce que l'extradition et l'expulsion vers des pays où la torture est pratiquée ou tolérée par les instances gouvernementales, soit considérée comme contraire à l'article 3 de ladite Convention. Deuxièmement, on devrait examiner les possibilités, pour les Etats membres, de réviser les conventions d'entraide judiciaire et d'extradition conclues avec les pays où la torture est pratiquée ou tolérée par les instances gouvernementales, et examiner également les pratiques suivies par ces pays en matière d'expulsion.

12. En effet, de nos jours, la torture est essentiellement le fait des Etats. Bien que l'Etat n'ait plus à l'heure actuelle le monopole de la violence dans le monde (l'accroissement des violences criminelles et des actes de terrorisme politique en sont la preuve), la torture reste tout de même le domaine quasi réservé de l'Etat. La torture exige que la victime soit gardée sous le contrôle physique d'un tortionnaire. Le criminel ou l'insurgé n'a pas les facilités de détention dont dispose l'Etat. S'il utilise d'autres formes de violence, ceci ne veut pas nécessairement dire qu'il est moins violent, mais simplement qu'il ne dispose pas facilement des techniques de torture. Tout porte à croire que l'utilisation de la torture a augmenté ces dernières années. La raison principale en est que les Etats de plus en plus nombreux utilisent la torture comme système de gouvernement. Dans ces pays, la torture joue le rôle de moyen institutionnel intégré au système politique lui-même. Sa fonction ne consiste pas seulement à obtenir des aveux et des informations auprès de citoyens considérés comme des opposants au régime. Elle est utilisée pour empêcher d'autres citoyens d'exprimer une quelconque opposition. Cette pratique s'est avérée efficace pour maintenir au pouvoir ceux qui gouvernent sans le consentement des gouvernés. Que la torture devienne le prix à payer pour la moindre dissension, c'est s'assurer que seule une petite minorité osera passer à l'action. Si la majorité est neutralisée par la peur, les forces de répression, bien équipées et entraînées, pourront se concentrer sur la minorité isolée. Si la torture est essentiellement le fait des Etats, il est aussi vrai que seuls les Etats ont un pouvoir réel sur le plan international pour entreprendre des actions efficaces contre la torture. Sur le plan européen, l'affaire grecque en a donné un exemple. C'est dans cette perspective qu'il faut envisager les mesures proposées ci-dessous :

a. Interprétation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

13. L'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

Sauf dans le cas de requêtes interétatiques (1) comme par exemple dans l'affaire grecque, il est rare que les organes de la Convention européenne des Droits aient à examiner, dans le cadre de l'article 3, des requêtes relatives à la torture. La majeure partie de la jurisprudence de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans ce domaine concerne le deuxième volet de l'article 3 : "Les traitements inhumains et dégradants".

14. On pourrait penser qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'article 3, une requête concernant l'expulsion ou l'extradition des étrangers devrait être déclarée irrecevable pour incompatibilité avec les dispositions de la Convention, la question de l'extradition et d'expulsion n'étant pas traitées par celle-ci. Cependant, la Commission européenne des Droits de

1. Voir par exemple Conseil de l'Europe "l'Affaire grecque" ^{./.}
Volume II, 1ère partie.

L'Homme a rappelé à ce propos que "si la matière de l'extradition... ne compte point, par elle-même, au nombre de celles qui régit la Convention, les Etats contractants n'en ont pas moins accepté de restreindre le libre exercice des pouvoirs que leur confère le droit international général, y compris celui de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers, dans la mesure et la limite des obligations qu'ils ont assumées en vertu de la Convention. Dès lors, l'extradition d'un individu peut, dans certains cas exceptionnels, se révéler contraire à la Convention et singulièrement à son article 3, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il sera soumis, dans l'Etat vers lequel il doit être dirigé, à des traitements prohibés par ce dernier article" (1). La Commission a précisé sa position en ce qui concerne l'extradition vers un pays déterminé en affirmant que la question d'un "traitement inhumain" au sens de l'article 3 de la Convention pourrait se poser, si "en raison de la nature même du régime de ce pays ou de la situation particulière qui y règne, des droits humains fondamentaux, tels que ceux qui sont garantis par la Convention, pourraient être soit grossièrement violés, soit entièrement supprimés". (2)

15. Il résulte de cette interprétation de l'article 3 que l'expulsion ou l'extradition vers un pays où la personne concernée risque d'être soumise à des traitements prohibés par l'article 3 ou vers un pays où les droits fondamentaux sont grossièrement violés constitue en elle-même un acte contraire à la Convention. Ceci signifie une protection précieuse à l'individu à condition que l'Etat qui envisage la mesure d'expulsion ou qui est saisi d'une demande d'extradition ait reconnu le recours individuel conformément à l'article 25 de la Convention. Un certain effet dissuasif n'est pas non plus à sous-estimer si des Etats voient leur demande d'extradition refusée parce qu'ils appliquent la torture ; en effet, une telle décision risque de porter atteinte à leur réputation internationale.

b. Révision des conventions d'entraide judiciaire et d'extradition

16. Une révision des conventions d'entraide judiciaire et d'extradition conclues entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et les pays où la torture est pratiquée ou tolérée par les instances gouvernementales et un examen des pratiques suivies en matière d'expulsion pourraient apporter un frein à la pratique de la torture dans le monde. Le Conseil de l'Europe pourrait accomplir la tâche de coordination d'une telle révision. Il est donc recommandé au Comité des Ministres de charger le Comité européen pour les problèmes criminels (C.E.P.C.) d'examiner les possibilités d'une telle révision des conventions d'extradition pour empêcher l'extradition et l'expulsion vers les pays où la torture est pratiquée ou tolérée par les instances gouvernementales.

1. Voir Décision du 15 décembre 1971; Recueil de décisions n° 40, page 53 (62) ; décision du 14 décembre 1972, Recueil de décisions n° 42, p. 114 (121) pour l'expulsion ; décision du 6 octobre 1962, Recueil des décisions n° 9, p. 63 pour l'expulsion.
2. Voir décision du 26 mars 1963 Annuaire Vol. VI, 1963, p.463 (481).

c. Convention européenne d'extradition

17. Il est également recommandé au Comité des Ministres d'accepter formellement le principe contenu dans les conclusions de la rencontre de 1969 sur l'application de la Convention européenne d'extradition concernant le refus de l'extradition si elle conduisait à un traitement inhumain.

En effet, en juin 1969 le Conseil de l'Europe avait organisé une rencontre entre personnes responsables au niveau national de l'application de la Convention européenne de l'extradition. Les participants ont discuté, sur la base de rapports d'experts, les divers problèmes qu'ils rencontrent à l'occasion de l'application de cette Convention. Dans leurs conclusions ils proposent que "l'extradition ne devrait pas être accordée en vertu de la convention. Si, en ce qui concerne les Etats contractants à la Convention européenne des Droits de l'Homme, elle risque d'aboutir à une violation, par l'Etat requérant, des dispositions de celle-ci ou si, en ce qui ce qui concerne les autres Etats, elle n'est pas conforme aux principes sur lesquels reposent les dispositions de ladite convention"(1).

III. Commission d'enquête

18. Exception faite de la Convention européenne des droits de l'homme, à laquelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties mais dont la procédure ne garantit pas un effet immédiat, il n'existe aucune instance internationale compétente pour intervenir en cas de torture. Les Nations Unies ne disposent ni de moyens efficaces, ni d'institutions compétentes en la matière. Pour cette raison Amnesty International a proposé, afin de permettre une action immédiate et énergique dans ce domaine, que le Secrétaire Général des Nations Unies soit autorisé à nommer une Commission chargée d'enquêter en matière de torture. Cependant, même si cette initiative devait réussir, il serait peu probable qu'un tel organisme puisse, à l'échelon mondial, travailler d'une manière efficace. Il serait donc peut-être utile d'instituer sur un plan européen une Commission parlementaire ayant pour compétence d'enquêter dans les cas de pratique de la torture. Cette Commission, qui pourrait être une sous-commission de la Commission des questions juridiques entreprendrait ses investigations soit sur demande d'un prisonnier, soit sur invitation du gouvernement qui se voit accusé d'appliquer la torture.

19. Toutefois, la création d'une telle sous-commission se heurterait à certaines difficultés d'ordre juridique et politique. Elle risquerait de faire double emploi avec les organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui sont chargés de l'application de l'article 3 de la Convention et à qui revient un pouvoir d'enquête en la matière.

(1) "Aspects juridiques de l'extradition entre Etat européens" - Conseil de l'Europe - Strasbourg 1970 - p. 96, II 1

AS THIS DOC
DISTRIBUTED
PLEASE

Cha
equ
of
huma
187
Artic
and f
and Ar
of whi
degrad
to Tort
of whic
other e
(1) Ge
(2) Ge

20. Sur le plan politique il est plus que douteux que les gouvernements des Etats membres acceptent qu'une Commission composée de parlementaires enquête en matière de torture sur leur territoire. Cette considération se révèle encore plus valable pour les pays non-membres du Conseil de l'Europe sur lesquels ce dernier ne peut guère exercer une pression politique.

21. La Commission des question juridiques pourrait cependant charger une sous-commission de suivre et d'examiner le problème de la torture sous un angle de politique générale pour en faire rapport à la Commission le moment venu (article 45, para 2, du Règlement de l'Assemblée).

D. Conclusion

22. Il existe aujourd'hui peu de moyens d'empêcher la torture. Votre rapporteur a mentionné ci-dessus quelques possibilités d'action pour notre Assemblée et estime qu'à la lumière de la vocation du Conseil de l'Europe en tant que gardien des droits de l'homme, notre Assemblée doit contribuer activement à une prise de conscience du public afin que s'instaure une forte résistance contre la pratique de la torture dans les Etats membres et partout dans le monde.