

1058

77.048

**Rapport
sur la conclusion d'une convention internationale
pour la protection des détenus politiques**

Du 29 juin 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques et vous recommandons d'en prendre acte.

Nous vous proposons en outre de classer la motion suivante:

1971 M 10791 Convention internationale pour la protection des détenus politiques (N 11. 3. 71, Schmid Werner; E 17. 6. 71)

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 29 juin 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération,
Furgler
Le chancelier de la Confédération,
Huber



Vue d'ensemble

Donnant suite à la motion relative à la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques, déposée le 17 décembre 1970 par le conseiller national Werner Schmid, nous avons examiné de manière approfondie l'opportunité de conclure une telle convention. Nous avons chargé l'Institut Henry-Dunant à Genève d'élaborer une étude à ce sujet. Après avoir pris connaissance de celle-ci, nous vous faisons part à notre tour de la manière dont nous envisageons la question.

A notre avis, compte tenu des réalités politiques contemporaines, une tentative de régler, au niveau international, le problème que posent les détenus politiques notamment par une convention inter-étatique, aurait peu de chances d'aboutir. Toutefois, nous sommes décidés à soutenir toute initiative réaliste de nature à porter remède audit problème.

Rapport

1 Motion Werner Schmid – Etude de l'Institut Henry-Dunant

11 Motion Werner Schmid

La motion Werner Schmid était ainsi libellée: «le Conseil fédéral est invité à préparer la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques». Elle fut acceptée le 11 mars 1971 par le Conseil national et le 17 juin 1971 par le Conseil des Etats et transmise au Conseil fédéral. Prenant position lors des débats qui eurent lieu le 11 mars 1971 au Conseil national et le 17 juin 1971 au Conseil des Etats, le Conseil fédéral a notamment déclaré:

la motion invite le Conseil fédéral à entreprendre les premières démarches en vue de la conclusion d'une telle convention. Selon l'opinion qui prévaut en la matière, le Conseil fédéral ne peut être contraint d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre Etats. Mais du moment que, dans sa formulation, le motionnaire laisse le Gouvernement libre de procéder comme il le jugera bon – ce qu'il vient d'ailleurs de confirmer – nous sommes disposés à accepter la motion sous cette forme.

C'est dans cet esprit que le Département politique a, comme cela vient d'être mentionné, chargé l'Institut Henry-Dunant à Genève – institution de recherche et d'enseignement dans le domaine du droit international humanitaire, créé en 1965 par le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et la Croix-Rouge suisse – d'élaborer une étude portant sur le sort des détenus politiques. L'Institut a été invité à étudier la question sous les angles juridique et humanitaire, à prendre, à cet effet, contact avec les organisations internationales et autres institutions spécialisées, à rédiger, le moment venu, une étude récapitulant tous les efforts entrepris jusqu'à présent pour améliorer le sort des détenus politiques et à formuler d'éventuelles propositions nouvelles dans ce contexte.

Pierre Boissier, alors Directeur de l'Institut Henry-Dunant, dirigea lui-même les travaux; ensuite de sa disparition survenue au printemps 1974, l'étude ne put être achevée dans les délais prévus. En fait le texte définitif, qui correspond au mandat donné à l'Institut Henry-Dunant et qui porte le titre «Etude relative à la protection des détenus politiques», fut remis au Département politique le 25 février 1976.

Bien que le Département politique ait suivi les travaux et se soit exprimé sur plusieurs projets qui lui avaient été soumis, l'Institut assume seul la responsabilité de l'étude en question.

12 Etude de l'Institut Henry-Dunant sur la protection des détenus politiques

121 Structure et lignes de force

L'étude, qui ne comprend pas moins de 114 pages, se divise en quatre parties. Ses auteurs commencent par relever combien il est difficile de cerner la notion même de détenu politique, faute d'une définition généralement admise de ce qu'il faut entendre par «détenu politique». La première partie décrit l'itinéraire que suit le détenu du moment de son arrestation jusqu'au stade final de son internement. Les auteurs y mettent en évidence les pratiques auxquelles le prisonnier politique est soumis et qui sont, le plus souvent, contraires aux dispositions légales en vigueur dans son propre pays.

Une deuxième partie passe en revue les efforts de toute nature qui sont entrepris par diverses œuvres d'entraide et autres organisations humanitaires, en particulier le CICR, pour assister le détenu politique, en comblant les lacunes que présentent les législations internes quant à sa protection.

Dans une troisième partie, les auteurs se livrent à une analyse des normes de droit humanitaire au plan international, susceptibles d'être appliquées aux détenus politiques. L'étude relève à cet égard que l'un des principaux obstacles auquel se heurtent la plupart des interventions en faveur des détenus politiques tient au fait que les autorités des Etats intéressés objectent presque toujours qu'il s'agit en l'occurrence de problèmes relevant du seul droit interne.

Dans la quatrième partie, l'Institut formule les propositions qu'il juge de nature à améliorer la protection politique des personnes privées de liberté en raison de leurs opinions politiques ou prétendues telles. Il examine, entre autres possibilités, l'idée d'une éventuelle convention internationale.

122 Conclusions de l'étude

En se fondant sur les enquêtes et réflexions approfondies auxquelles il s'est livré, l'Institut Henry-Dunant est parvenu à la conclusion que l'élaboration d'une convention internationale pour la protection des seuls détenus politiques n'a aucune chance de succès dans la conjoncture politique actuelle. Aussi préconise-t-il la conclusion d'une convention englobant le sort de *tous* les détenus.

Il s'agirait en l'occurrence d'une convention modèle élaborée à l'origine par un nombre délibérément limité d'Etats, désireux de se lier entre eux par des clauses précises et contraignantes qui s'appliqueraient directement et effectivement à leurs systèmes pénitentiaires respectifs. Ces Etats se lieraient de la sorte afin de donner le bon exemple, c'est-à-dire dans l'espoir que les autres Etats – y compris ceux où le problème de la détention de prisonniers politiques se pose de façon

plus aiguë – se sentiraient petit à petit encouragés à se joindre aux initiateurs. L'étude considère qu'à tout le moins la convention envisagée devrait obliger les Etats membres à respecter les règles minima des Nations Unies sur le traitement des détenus et préciser également que les normes doivent être appliquées, dès le moment de leur arrestation, à toutes les personnes détenues. Le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques devrait également, de l'avis de l'Institut, trouver de nombreux points d'application notamment dans le domaine du droit à la défense.

En ce qui concerne le mécanisme d'application de la convention, les auteurs de l'étude sont d'avis que le CICR serait particulièrement qualifié pour assumer les fonctions de contrôle, notamment dans le cadre de «commissions d'enquêtes ad hoc». L'exécution de mandats de cette nature pourrait résulter de la conclusion d'accords-types avec les divers Etats signataires de la convention. L'étude propose enfin que ce soit la Suisse qui prenne l'initiative de mettre en chantier l'élaboration de la nouvelle convention modèle qu'elle a en vue.

En attendant cette réalisation, les auteurs de l'étude estiment que la situation des détenus politiques serait considérablement améliorée si les trois conditions suivantes étaient remplies:

- application uniforme des règles minima des Nations Unies et du Conseil de l'Europe à tous les détenus;
- développement de l'action du CICR en matière de visites de détenus, aboutissant à la création d'une coutume internationale;
- modification des constitutions des Etats dans le sens d'une limitation du droit de recours à des législations d'exception.

2 Examen du problème

21 Terme de détenu politique

Le terme de détenu politique n'est pas facile à définir. A première vue il peut s'appliquer à deux catégories de personnes.

La première comprend celles qui sont poursuivies pour un *délit de droit commun* commis pour des motifs politiques. Dans la plupart des cas les intéressés sont soumis au régime des détenus de droit commun (la question des motifs avérés ou prétendus du délit peut être toutefois d'importance, notamment dans le cas d'une procédure d'extradition).

L'autre catégorie englobe les personnes détenues en raison de leurs *convictions* politiques avouées ou supposées. A cet égard, un élément complique singulièrement la situation: le droit positif de la plupart des Etats ne connaît pas officiel-

lement la poursuite pour délit d'opinion. Cependant dans de nombreux pays les autorités tournent souvent la difficulté en poursuivant leurs adversaires politiques en raison ou sous prétexte d'agissements délictueux, soit pour publications illicites, réunions non-autorisées, etc.

On peut donc d'emblée se demander si – à supposer qu'elle soit réalisable – une convention internationale destinée à protéger les seuls détenus politiques atteindrait l'objectif recherché.

22 Bases juridiques

Dans cette perspective il n'est pas inutile de faire l'inventaire des mesures qui pourraient être prises sur le plan international pour venir en aide à tous les prisonniers, quels que soient les motifs de leur détention; outre la déclaration universelle des droits de l'homme proclamée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces mesures pourraient se fonder sur les actes juridiques suivants:

- l'article 3¹⁾ commun aux quatre conventions de Genève de 1949 ainsi que, dans le cas d'un conflit armé international, la quatrième convention de Genève sur la protection de la population civile (ratifiées par la Suisse le 31 mars 1950),
- la convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (ratifiée par la Suisse le 21 janvier 1955),
- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par la Suisse le 28 novembre 1974),
- la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 7 mars 1966 (à laquelle la Suisse n'est pas partie),
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 (auquel la Suisse n'est pas partie).

23 Développement du droit humanitaire

Nous devons mentionner aussi pour mémoire la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (CDDH) applicable dans les conflits armés, conférence convoquée par la Suisse. Il faut rappeler à ce sujet que la Suisse – qui fut le berceau de la Croix-Rouge et qui est l'Etat dépositaire des conventions de Genève – a toujours voué une attention particulière à la codification du droit humanitaire et à son développement. Il ne faut cependant pas confondre le droit humanitaire qui s'applique

¹⁾ Art. 3: cf. annexe

uniquement aux victimes de conflits armés avec la protection des droits de l'homme qui est un concept beaucoup plus général dont il est difficile de cerner les limites.

La CDDH a adopté par consensus deux Protocoles destinés à compléter les conventions de Genève de 1949. Le premier concerne les conflits armés internationaux, terme qui recouvre maintenant «les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. . .» (Art. 1^{er}, 4^e al.).

Le deuxième Protocole a trait aux conflits armés non-internationaux et développe l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949 qui prévoit qu'en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, les parties contractantes respecteront les règles d'humanité et les garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés et qu'un organisme humanitaire impartial tel que le CICR pourra offrir ses services aux belligérants.

A la différence cependant des conventions de Genève qui n'avaient pas défini de façon précise leur champ d'application en cas de conflit interne, le Protocole II exclut expressément «les situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues qui ne sont pas considérés comme des conflits armés» (Art. 1^{er}, 2^e al.). En revanche, les garanties accordées aux victimes des conflits armés non internationaux restent celles des conventions de Genève ou sont précisées.

Si l'on peut espérer que les Protocoles I et II assureront aux détenus politiques – en cas de conflit armé, surtout non international – une meilleure protection et un traitement plus humain, il ne faut néanmoins pas cacher que la confusion qui tend à s'établir entre droit humanitaire et protection des droits de l'homme a aussi certains effets défavorables. Une majorité d'Etats a une conception très sourcilieuse de la notion de souveraineté. Le Protocole II a suscité critiques et craintes, car beaucoup d'Etats considèrent qu'il touche à des domaines qui tombent sous leur seule juridiction. Ces Etats, s'ils sont prêts à accepter des interventions étrangères de caractère humanitaire récusent, en revanche, tout ce qui pourrait constituer le principe d'une ingérence dans leurs affaires intérieures.

On peut déplorer cette situation, mais il faut en être conscient. Les débats des XXX et XXXI^e Assemblées générales des Nations Unies en sont une preuve supplémentaire. La proposition américaine d'amnistie générale aux détenus politiques et un projet de résolution suédois cherchant à améliorer le sort des détenus politiques n'ont eu qu'un très faible écho et se sont heurtés à une obstruction quasi générale.

24 Avis relatif aux mesures immédiates proposées

En ce qui concerne les trois mesures préalables que les auteurs de l'étude proposent de prendre en attendant l'élaboration de la convention projetée, il y a lieu de formuler les observations suivantes :

- Nous partageons l'opinion des auteurs quant aux règles minima des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Bien que dépourvues de caractère juridique obligatoire – et peut-être précisément pour cette raison – ces dispositions sont déjà en vigueur dans un grand nombre d'Etats. Elles revêtent à ce titre une importance qui ne doit pas être sous-estimée. Tout devrait dès lors être entrepris afin que les règles qu'elles comportent en faveur des détenus soient universellement appliquées. Un pas pourrait être franchi dans cette direction si l'existence de ces règles minima était à nouveau évoquée dans de nouvelles résolutions des Nations Unies et du Conseil de l'Europe invitant les Etats membres à les appliquer en toute circonstance. Nous envisageons de prendre, à Strasbourg, l'initiative de mesures allant dans ce sens.
- L'Etude de l'Institut Henry-Dunant propose une deuxième mesure qu'elle estime pouvoir être exécutée rapidement et qui consisterait à développer les activités du Comité International de la Croix-Rouge en faveur des prisonniers politiques dans le but d'instaurer une sorte de coutume internationale. Nous partageons les préoccupations des auteurs qui souhaitent une augmentation du nombre des visites de prisons.

On ne doit toutefois pas oublier que, dans ce domaine particulier, le Comité International de la Croix-Rouge ne peut se réclamer d'aucune base juridique expresse. En effet, des activités de cette nature échappent à la compétence formelle de l'organisation genevoise. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, l'article 3, commun aux quatre conventions de Genève de 1949, qui accorde notamment au Comité International de la Croix-Rouge le droit d'offrir ses services, ne trouve son application qu'en cas de conflit armé interne. Tout au plus peut-on faire valoir qu'en droit coutumier d'autres situations entrent dans son champ d'application. Mais dans ces cas également, le fait d'offrir ses services ne saurait, selon la lettre, représenter une base juridique suffisante pour se prévaloir d'un droit de visite aux détenus. Il n'est donc pas étonnant que, dans ses négociations avec les autorités, le Comité International de la Croix-Rouge ne puisse pas toujours obtenir les résultats escomptés en ce qui concerne les visites de prisons. Le fait est que le CICR ne possède aucune garantie quant à la poursuite de ses visites aux détenus, aucun Etat ne pouvant être contraint de les tolérer contre sa volonté.

- Les auteurs de l'étude sont enfin arrivés à la conclusion que rien moins que la modification des législations et même des constitutions des Etats serait nécessaire afin de restreindre le droit de décréter des lois et mesures d'exception, ce qui est, pour l'Institut, un moyen efficace d'améliorer la situation des détenus politiques. A ce sujet est-il la peine de rappeler que le

droit d'exception relève du domaine le plus exclusif de la souveraineté des Etats et qu'on voit mal par quel miracle il serait possible, dans le monde tel qu'il existe aujourd'hui, d'amener sans contrainte un Etat à y renoncer, fut-il le plus irréprochable en matière pénitentiaire. Il ne faut pas hésiter à le dire: sur ce point, les thèses de l'étude sont dépourvues de tout réalisme.

3 Avis du Conseil fédéral

Nous tenons à déclarer que non seulement nous partageons les soucis des auteurs de la motion, mais que plusieurs des idées émises, notamment dans l'Etude de l'Institut Henry-Dunant, nous sont sympathiques.

En outre, nous sommes aujourd'hui plus que jamais préoccupés par le grave problème que pose la détention de personnes privées de leur liberté pour des motifs d'ordre politique. Nous le sommes d'autant plus que dans un nombre de pays qui va malheureusement croissant, le détenu dit politique est exposé, voire même délibérément soumis à la pratique de la torture. Ce problème, si complexe qu'il soit, ne peut être cependant envisagé isolément, comme un phénomène «*sui generis*». Il faut malheureusement le rattacher à celui, plus général, du déchaînement de la violence à travers le monde ainsi qu'au développement du terrorisme. En réalité, la torture n'est souvent qu'une roue dans un engrenage infernal de contestation armée et de répression.

Il ne faut en tout cas pas perdre de vue que le problème de la torture en particulier et celui, plus vaste, des détenus politiques appartiennent à un domaine particulièrement délicat et sensible, politisé au plus haut point, parce qu'ils touchent de tout près au maintien de l'ordre public et, au-delà, à l'existence même des régimes politiques et sociaux en place. Il s'agit en l'occurrence de l'un des sanctuaires les plus jalousement protégés par un grand nombre de gouvernements, à commencer par ceux dont l'assise démocratique et, partant, la stabilité politique sont les moins assurées. C'est pour cette raison que toute démarche sur un terrain aussi brûlant doit être examinée en pesant soigneusement les avantages et les inconvénients qui pourraient en résulter.

Ce qui est déjà valable lorsqu'il s'agit d'interventions dans des cas d'espèce plus ou moins isolés, vaudrait a fortiori dans l'hypothèse d'une initiative de portée générale visant à rien moins qu'à inviter les Etats à s'engager par traité et ce, précisément, dans une des sphères de leurs compétences internes qui, on vient de le voir, est l'une des plus soigneusement gardée qui soit. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral redoute qu'une telle initiative ne s'expose non seulement à de multiples fins de non-recevoir, mais – ce qui serait encore beaucoup plus fâcheux – ne risque de compromettre les possibilités d'interventions ou, à tout le moins, d'investigations dont disposent certaines organisations humanitaires. La

base des activités de cette nature est en effet précaire, puisque les démarches entreprises découlent des facilités accordées à bien plaisir par les gouvernements intéressés.

Cela dit, nous ne méconnaissons nullement les mérites d'une mobilisation de l'opinion publique internationale en faveur du sort des détenus politiques; nous y voyons au contraire un moyen de pression constant sur les gouvernements pour qu'ils joignent leurs efforts à une action concertée dans le sens indiqué. Il nous faut cependant constater qu'un tel phénomène de sensibilisation se manifeste surtout dans les pays qui ont réussi eux-mêmes à éliminer la plupart des cas de détention illégale, ainsi que les autres atteintes aux droits de l'homme.

La difficulté majeure demeure donc l'espèce de *fossé psychologique* – qui semble presque infranchissable – entre les Etats dont le régime pénitentiaire est, grosso modo, irréprochable et les autres. Ces deux groupes de pays ne se distinguent pas seulement par la façon dont ils traitent leurs prisonniers politiques; ils se distinguent – bien plus fondamentalement – encore par la manière générale dont ils considèrent les droits de l'homme ainsi que par le système de contrôle qu'ils ont institué pour en assurer le respect. Or, de toute évidence, le but final recherché – à savoir d'assurer une meilleure protection du détenu politique – ne saurait être atteint en se limitant au cercle des pays de la première catégorie. Ce sont les autres Etats qu'il s'agit d'atteindre et si possible de convaincre, ceux où précisément le régime de détention soulève des critiques qui alertent l'opinion mondiale.

C'est dans cette perspective qu'il faut examiner l'idée que les auteurs de l'étude appellent le «phénomène de la tache d'huile», à savoir l'effet que produirait sur les autres membres de la communauté internationale l'exemple qui serait donné par le petit cercle des Etats acceptant de soumettre leur système pénitentiaire à des contrôles obligatoires. Un tel projet n'est a priori ni déraisonnable, ni inconcevable. Certains Etats, soucieux de leur réputation, pourraient effectivement être tentés, dans le domaine de la protection des détenus, de souscrire à des engagements allant dans ce sens. Tant que l'on en restera aux principes généraux, aux déclarations d'intention, il n'y aura pas de difficultés majeures; on l'a bien vu avec tous les textes, chartes, déclarations et autres qui furent souvent acceptés à l'unanimité au sein de l'ONU. Le premier obstacle, le plus souvent insurmontable, se présente dès qu'il s'agit, pour lesdits Etats, d'accepter un système de contrôles et a fortiori, de se soumettre aux contraintes qui découlent de tout projet de convention destiné à traduire en actes les grands principes qu'ils ont proclamés. C'est là un des problèmes qui dominent la scène internationale depuis trente ans, à savoir celui des limitations que les Etats sont disposés ou non à consentir dans le domaine de leur souveraineté.

Il est exact qu'à l'origine, en 1864, les Conventions de Genève furent élaborées par onze Etats seulement et qu'elles ont connu, par la suite, une extension croissante, jusqu'à acquérir une autorité universelle. Il serait cependant témé-

raire d'en conclure qu'une telle expérience devrait nécessairement se répéter aujourd'hui. D'abord le nombre des Etats indépendants s'est grandement multiplié au cours des cent dernières années. En outre et surtout, le climat international s'est fondamentalement modifié; un petit nombre d'Etats pour la plupart d'Europe occidentale, ne pourrait plus de nos jours être considéré comme aussi représentatif de la conscience universelle qu'il y a cent ans. La communauté internationale d'aujourd'hui est beaucoup plus composite et les Etats qui la constituent sont très loin d'avoir en matière de droits de l'homme des vues aussi homogènes qu'il y a un siècle.

La conviction qu'une expérience de trente ans nous a fait acquérir est que plus un régime repose sur une base précaire, moins il est enclin à accepter des contrôles qu'il considérerait comme une atteinte à sa souveraineté. Cela vaut pour des affaires qui ne touchent même pas directement à la stabilité du pouvoir politique. A n'en pas douter cela vaudrait a fortiori pour un problème qui, tel que celui des détenus politiques, est très étroitement lié, nous venons de le dire, au maintien au pouvoir des régimes établis.

Nous arrivons dès lors à la conclusion qu'à supposer même qu'elle soit acceptée par les rares Etats sollicités de donner l'exemple – ce qui est loin d'être acquis – la convention envisagée resterait isolée et que le fameux «effet de tache d'huile» serait, pour un temps encore imprévisible, arrêté par les murs de l'arbitraire politique.

Est-ce à dire que nous nous désintéressons du problème des détenus politiques dans le monde? En aucun cas. Au contraire, nous estimons qu'en tout état de cause la question doit demeurer au premier rang des préoccupations de tous ceux qui ont à cœur la défense des droits de l'homme. Il est bon qu'à ce propos le plus grand nombre possible de gouvernements se trouvent constamment stimulés par la pression des opinions publiques.

Nous sommes disposés à rechercher tous les moyens destinés à assurer une meilleure protection des détenus politiques, en examinant en premier lieu de quelle manière il serait possible de parvenir à une plus stricte application des textes existant en la matière et qui ont été mentionnés plus haut.

Quant à l'élaboration de nouvelles dispositions, plus précises, mieux articulées et instaurant, à la limite, des systèmes de contrôle, elle nécessiterait – c'est l'évidence même – une soigneuse préparation diplomatique. Face à un problème délicat et aussi grave, nous nous refusons à suivre la voie de la facilité consistant à préconiser des solutions dont nous doutons qu'elles puissent atteindre le but recherché: il s'agit d'arracher des hommes à l'arbitraire politique et non d'apaiser à bon compte des consciences en éveil. C'est dans cet esprit que nous avons décidé que, lorsque la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits

armés aura terminé ses travaux, nous entrerons en consultation avec les gouvernements qui partagent nos préoccupations afin de déterminer avec eux les moyens les plus efficaces de renforcer la protection des détenus politiques. Nous sommes d'avis, enfin, que les institutions humanitaires internationales pourraient de leur côté user de leur influence et de leurs relations pour entreprendre des sondages sur la question.

Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes:

1. Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibées, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus:

- a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;
 - b) les prises d'otages;
 - c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;
 - d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.
2. Les blessés et les malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.

Tiré à part des conclusions de l'étude relative à la protection des détenus politiques

Propositions pour une amélioration de la protection des détenus politiques

Avant de nous demander quelles solutions nouvelles envisager pour améliorer la protection des détenus politiques, nous ferons, à titre de conclusions, un certain nombre de remarques et d'observations sur ce problème des détenus politiques, qu'il soit envisagé sur le plan des principes, des faits, de l'assistance ou du droit.

Ces observations et remarques nous serviront en outre à restituer les solutions nouvelles – notamment la mise au point de nouveaux instruments internationaux – dans le contexte général des détenus politiques. Après ce rappel des conclusions auxquelles nous sommes arrivés, nous nous demanderons s'il est possible d'envisager une convention internationale en la matière, et si l'existence même d'une telle Convention se justifie, eu égard au but poursuivi.

Chapitre I – Le cadre: Principes, faits, assistance, droit

A. Les principes

« Le comportement et l'humeur du public quant à la
» façon de juger le crime et les criminels sont un
» des moyens les plus sûrs de juger la civilisation
» d'un pays. Le fait de reconnaître avec calme et
» sans passion les droits de l'accusé . . . et même
» de ceux qui ont été punis pour crimes contre l'Etat . . .
» est le critère de la force que recèle la nation
» et sont le signe et la preuve de la vertu vivante
» qui l'anime.»¹⁾

Ainsi s'exprimait Sir Winston Churchill en 1910.

¹⁾ Cité par Anthony Lewis, dans *The International Herald Tribune*, 3 avril 1973, p. 4.–
Notre traduction.

Si ces paroles sont justes, on pourrait conclure que le monde n'est pas très civilisé et que la vertu y est rare. Non seulement les «criminels» d'Etat ne sont pas très bien traités dans de nombreuses parties du monde, mais des non-criminels sont fréquemment maltraités, notamment ceux qui ne sont pas accusés d'activité criminelle, ni condamnés à ce titre.

Et pourtant comme on l'a dit, le fait que la morale soit absente en tant que *force déterminante* dans les affaires du monde, ne signifie pas nécessairement que la morale soit *absente* dans les affaires mondiales. Quiconque a, dans la présente étude, lu le développement consacré à l'«itinéraire» du détenu politique peut seulement conclure que ce ne sont pas les préoccupations humanitaires qui déterminent le sort des détenus politiques. La tâche primordiale de ceux qui s'intéressent aux détenus politiques revient donc à faire intervenir les considérations humanitaires dans la politique internationale – politique dominée par des questions de toute autre nature, il va de soi.

Comme le confirme notre étude, deux obstacles généraux font depuis longtemps échec à cet effort.¹⁾

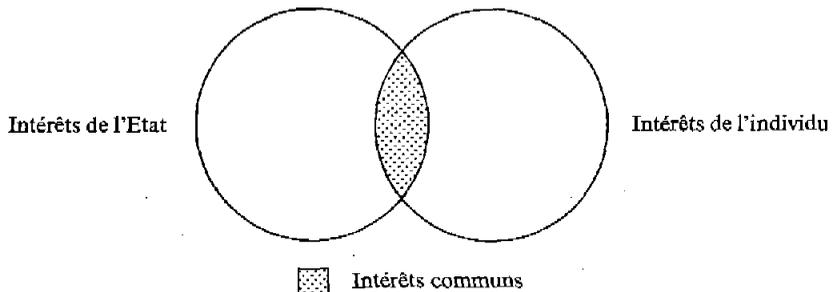
Le premier est que la définition du détenu politique soulève un problème réel. C'est là un sujet sur lequel les hommes raisonnables peuvent fort honnêtement ne pas être d'accord. Un objecteur de conscience au service militaire obligatoire est-il un détenu politique? L'assassin du chef d'un parti politique qui n'exerce pas une charge publique, est-il un détenu politique? La ligne de démarcation entre un prisonnier politique et un détenu de droit commun est parfois extrêmement difficile à discerner et ce parce que cette frontière varie dans l'espace et dans le temps. Cette difficulté intrinsèque signifie que ceux dont le premier souci est autre qu'humanitaire, peuvent très aisément jongler avec les catégories de détenus de manière à rendre la distinction entre l'une et l'autre plus problématique encore qu'elle ne l'est par nature. Il est d'autant plus facile de dissimuler de nombreux détenus politiques dans le dédale des lois nationales que la notion de détenu politique n'existe pas, *stricto sensu*, dans la loi, ni d'ailleurs celle de crime politique.

Cela nous amène au second obstacle qui depuis longtemps empêche d'améliorer le sort des détenus politiques: *le système Etat-nation de la politique mondiale*. On dit fréquemment que ceux qui sont régis par le droit interne échappent au domaine international. Les gouvernements ont toujours eu intérêt à revendiquer une compétence exclusive sur ce qui est considéré comme national. Le gouvernement souhaite son indépendance juridique. C'est ainsi que les gouvernements se réclament constamment du droit international traditionnel, qui consacre le

¹⁾ Voir Léopold Boissier, «La Croix-Rouge et l'assistance aux détenus politiques», *Politique étrangère*, Vol. 23, N° 1, 1958, pp. 5-24. Cf. aussi Claude Pilloud, «*Protection of Political Detainees*», CICR, 15 octobre 1970, pp. 1-4.

principe de l'indépendance gouvernementale, mais qui ne reconnaît, en aucune manière, l'individu comme sujet de droit international. L'intérêt suscité au plan international par le problème des détenus politiques est battu en brèche par le principe même de l'indépendance juridique des gouvernements, qui ne peut se concilier, en aucune façon, avec des normes juridiques qui lui seraient supérieures. Or, comme l'a observé un spécialiste de ces questions: «Les droits de l'homme visent à protéger l'individu contre son gouvernement».¹⁾ Il est donc normal que les gouvernements montrent fort peu d'empressement sur cette question en général et sur les droits à reconnaître aux détenus politiques en particulier: les concepts juridiques traditionnels de la souveraineté nationale et de la compétence interne justifient ce peu d'enthousiasme.²⁾

Cependant, il n'est pas possible que n'existent pas des intérêts communs à la fois aux gouvernements et aux détenus politiques: on peut représenter ces intérêts communs en dessinant deux cercles presque entièrement distincts, mais qui se recoupent légèrement.



La surface commune indique le domaine de convergence possible entre les conceptions que se font les gouvernements et les individus de leur intérêt respectif. Il incombe à ceux qui voudraient utiliser un nouveau droit international pour améliorer la situation des détenus politiques de définir cette zone de chevauchement, de lui donner une *consécration juridique* et de s'efforcer, si possible, d'en reculer légèrement les limites. Telle est la tâche, à vrai dire, du droit humanitaire dans son ensemble, en quelque domaine que ce soit.

Par exemple, pour ce qui est des prisonniers de guerre, le combattant a manifestement intérêt à être bien traité après sa capture. Mais le gouvernement belligérant qui le détient a aussi intérêt à ce qu'il soit bien traité. Si le

¹⁾ Peter Archer, «Action by unofficial organizations on Human Rights» dans l'ouvrage publié sous la direction de Luard D. Evan, *The International Protection of Human Rights*, Londres: Thames and Hudson, 1967, 384 p.: p. 160.

²⁾ Nous verrons un peu plus loin et plus en détail où est véritablement l'intérêt d'un gouvernement, par rapport à ce que de nombreux gouvernements *croient* être de leur intérêt.

gouvernement ne fait pas de quartier et refuse la protection voulue à un adversaire hors de combat, il encourage en fait ses adversaires à se battre jusqu'au bout et à l'empêcher ainsi d'atteindre ses objectifs militaires. Sans la perspective d'être décentement traité après la reddition, il n'y a pas de raison de se rendre. Par conséquent, le gouvernement a militairement intérêt à traiter humainement les prisonniers de guerre¹⁾: pourquoi n'aurait-il pas intérêt aussi à traiter humainement les internés civils? Quoi qu'il en soit, *le droit humanitaire appliqué aux prisonniers de guerre représente la zone de convergence entre l'intérêt de l'individu et l'intérêt du gouvernement.*

Notre tâche est de trouver la même zone commune entre les gouvernements et les détenus politiques. Et l'élément essentiel de notre conclusion, en ce qui concerne les principes, est que cette zone commune existe effectivement, même si les faits semblent aller à l'encontre d'une telle affirmation, ne serait-ce que l'accroissement du nombre des détenus politiques dans le monde.

Et, en définitive, les gouvernements, aussi bien que les individus, ont intérêt à améliorer la condition des détenus. Cet intérêt n'est pas purement humanitaire, mais repose aussi sur la question de savoir ce qui est bon pour le gouvernement. La stabilité gouvernementale est, en effet, souvent fonction de l'aptitude à concilier les intérêts divers dans la société. Si un gouvernement s'assigne simplement pour règle de faire taire ces intérêts, ceux-ci ne se sentent plus à leur place dans le système gouvernemental. Par conséquent, ils peuvent se permettre de devenir révolutionnaires, puisqu'ils n'ont rien à perdre en choisissant la lutte à outrance contre le gouvernement; le gouvernement qui se montre brutal avec ses détenus ne réussit qu'à les aliéner; le gouvernement qui, sans nécessité, détient un grand nombre de personnes dans des conditions aggravées – par leur grand nombre même – ne fait que multiplier les motifs d'aliénation et offre un terrain d'élection pour l'apparition d'opposants irréductibles au gouvernement; le gouvernement qui recourt fréquemment et largement à la détention doit dépenser des sommes très importantes, qui absorbent ses maigres ressources aux dépens du développement économique du pays: cela est souvent le cas dans certains pays en voie de développement. D'où un accroissement des perspectives de ressentiment populaire contre le gouvernement. Enfin, les mauvais traitements infligés aux détenus nuisent à la réputation du gouvernement auprès de certains milieux étrangers, et compliquent ses efforts pour entretenir avec eux des relations favorables. Une politique plus humaine à l'égard des détenus est donc souvent une simple mesure de sagesse politique de la part du gouvernement.

Disons maintenant quelques mots sur le cadre factuel.

¹⁾ Ce qui n'empêche pas qu'il le fasse aussi pour des raisons humanitaires.

B. Les faits

Si, en principe, les détenus politiques existent, et si même il y a peut-être des intérêts communs aux détenus politiques et aux Etats, *dans les faits* les détenus politiques «n'existent pas», ou existent trop bien, suivant le point de vue auquel on se place.

Lorsqu'on passe en revue les différents traitements qui sont réservés aux personnes poursuivies manifestement pour avoir porté atteinte à l'Etat ou pour l'avoir menacé, lorsqu'on se rend compte que ces personnes se chiffrent par millions dans le monde, lorsqu'on prend conscience des différents types de détenus politiques que l'on trouve dans les lieux de détention, lorsqu'on voit dans la presse les relations des atteintes innombrables dont ils sont l'objet, on ne peut que conclure à l'existence du «fait» détenu politique.

Et pourtant, la loi interne ne «reconnaît» pas le détenu politique *stricto sensu*, à plus forte raison si elle est «exceptionnelle». Ce qui ne veut pas dire que l'Etat ne le connaisse pas et ne lui porte pas une attention toute particulière, notamment en lui réservant un traitement tout à fait «spécial»! Le cadre du problème est donc tracé, en ce qui concerne les faits: le détenu politique existe, la loi ne peut pas le reconnaître puisqu'il se situe «hors la loi»: comment pourrait-elle alors protéger *en tant que tel*, quelqu'un qui s'est mis «hors la loi»?

Si le principe de l'existence du détenu politique peut être affirmé, ce n'est, par contre, pas dans les faits qu'il pourra être reconnu, puisqu'on se situe toujours dans un contexte où le détenu politique ne saurait avoir aucune existence: à savoir le cadre de l'Etat-nation. Reconnaître le détenu politique serait, pour l'Etat, reconnaître ses propres faiblesses et contester sa propre existence.

Ce n'est donc pas dans les faits que l'on trouvera des éléments allant dans le sens d'une amélioration de la situation du détenu politique, ni encore moins dans la loi interne, fut-elle «normale».

Les efforts d'assistance fournissent-ils un cadre plus favorable à cette évolution? C'est loin d'être sûr. Voyons rapidement ce qu'il en est des moyens qui pourraient être disponibles à ce niveau.

C. L'assistance

Comme postulat de départ, on peut dire qu'un organisme qui essaye de porter assistance aux «pires ennemis de la patrie» ne peut pas être considéré autrement que comme un intrus cherchant à s'immiscer dans les affaires qui ne le concernent pas, même si on le lui permet, malgré tout, par peur des consé-

quences que pourrait entraîner un refus. A partir d'un tel cadre d'action, on ne voit pas très bien sur quelles bases solides pourrait s'institutionnaliser une amélioration notable et permanente de la situation des détenus politiques.

De toute façon, l'action d'assistance ne peut s'exercer que dans des limites très étroites, qui sont celles de la souveraineté nationale. Et même si un Etat accepte que des délégués visitent ses prisonniers, cela ne veut pas dire qu'il tiendra compte ensuite des suggestions qui lui auront été faites.

Cette acceptation peut avoir des motifs politiques: par exemple, la crainte des conséquences qui pourraient résulter d'un refus dans l'opinion publique internationale. Et le fait que des visites aient eu lieu donnera l'éventuelle possibilité à l'Etat d'invoquer ces visites pour dire ensuite que ses détenus sont bien traités.

Ce ne sont donc pas non plus les efforts d'assistance qui peuvent constituer le cadre rêvé pour élaborer un texte visant à améliorer la situation des détenus politiques, bien qu'ils puissent néanmoins, constituer une base très favorable à l'élaboration d'une coutume permettant de passer ultérieurement à la codification.

C'est, en effet, le droit international qui semble le cadre le plus approprié pour établir cette protection. Aussi nous étendrons-nous davantage sur les conclusions qu'on peut tirer de notre étude à propos des aspects juridiques du problème des détenus politiques.

D. Le droit

Les développements que nous avons consacrés aux aspects juridiques du problème des détenus politiques révèlent que si la protection des détenus politiques est, en général, fort peu efficace au niveau national, il en va de même, actuellement, sur le plan international.

Nous avons noté qu'aux problèmes concrets qui sont le lot des détenus politiques s'ajoute le fait que le droit international traditionnel continue à reconnaître au premier chef à l'Etat-nation, et souvent à lui seul, compétence à l'égard des détenus politiques. Et non seulement le droit maintient cette situation, mais souvent l'aggrave. Cependant, certains aspects traditionnels du droit international sont actuellement battus en brèche par de nouvelles exigences et de nouvelles idées. Cela est vrai en général et, plus particulièrement, en ce qui concerne la position de l'individu vis-à-vis du droit international. De nombreuses exigences nouvelles apparaissent, qui incitent les organisations internationales à faire cause commune avec l'individu pour contester la compétence et l'autorité de l'Etat-nation.¹⁾

¹⁾ William D. Coplin, «*The Functions of International Law, Introduction to the role of international law in the contemporary world*», Chicago, Rand McNally, 1966, 294 p. et Coplin «*International Law and Assumptions about the State System*», *World Politics*, Vol. 17, N° 4, 1965, pp. 615-634.

En outre, une brèche importante a été ouverte par les Pactes relatifs aux droits de l'homme, ainsi que par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève; à ce propos, on peut remarquer que l'engagement contracté par les Etats peut, de plus en plus, être valable non seulement pour les gouvernements, mais aussi pour les particuliers.

Ces prétentions contradictoires – c'est-à-dire, d'une part, les doctrines traditionnelles favorables au gouvernement et, d'autre part, les nouvelles idées favorables aux droits de l'individu protégé par les organisations internationales – sont naturellement axées sur les questions des droits de l'homme. Comme l'a écrit un observateur:

«Le monopole de l'Etat se trouve mis en cause et sa
 »souveraineté, hier absolue, dans le domaine des droits
 »de l'homme, subit sous diverses formes des restrictions
 »auxquelles certains Etats consentent eux-mêmes progres-
 »sivement, soit spontanément, soit sous l'effet des
 »contraintes diffuses de l'opinion nationale et interna-
 »tionale ou des courants de pensée et de l'influence
 »active des grandes organisations non gouvernementales
 »ou des décisions des parlements». ¹⁾

Cette mise en question des principes anciens du droit international et en particulier de cette norme fondamentale selon laquelle le gouvernement, à quelques exceptions près, a un contrôle exclusif sur ceux qui résident sur son territoire, sauf s'ils en sont affranchi avec le consentement du gouvernement, n'en est qu'à ses débuts. Très probablement, la concurrence entre les doctrines anciennes et les idées nouvelles se poursuivra pendant des décennies, sinon plus. Les progrès réalisés jusqu'à maintenant sont encore très timides. Les obligations juridiques internationales des Etats en matière de droits de l'homme sont encore générales et vagues. Les Etats expriment beaucoup plus fréquemment de bonnes intentions qu'ils ne forment des engagements en bonne et due forme. Dans ces conditions, il faut s'attendre à ce que les Etats hésitent plus encore à se soumettre à un contrôle et à une mise en œuvre au niveau international qu'à accepter des obligations qu'ils rempliraient de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité. Après un tel constat, il n'est pas surprenant que l'on puisse énumérer les insuffisances des efforts internationaux pour promouvoir les droits de l'homme, et notamment de ceux destinés à accroître la protection des détenus politiques. Si l'on devait faire une liste des lacunes qui affectent les efforts déployés aux Nations Unies en faveur des droits de l'homme, elle serait à peu près la suivante:

¹⁾ Juvigny P., «La Protection juridique des droits de l'homme sur le plan international», *Revue internationale des sciences sociales*, Vol. 18, N° 1, 1966, pp. 61-76; cité p. 75.

1. Ratifications peu nombreuses des instruments actuels relatifs aux droits de l'homme.¹⁾
2. Application très partielle des conventions jusqu'ici ratifiées.
3. Faiblesse du mécanisme d'application des conventions.
4. Attention médiocre accordée aux plaintes adressées aux fonctionnaires internationaux.
5. Rareté des informations reçues par les groupes des Nations Unies qui s'efforcent d'enquêter et de faire la lumière sur certaines situations.
6. Utilisation presque nulle des informations que possèdent les organisations non gouvernementales au sujet des droits de l'homme.
7. Caractère rudimentaire des rapports faits aux Nations Unies au sujet des droits de l'homme.
8. Utilisation très insuffisante par les Etats des services des Nations Unies.²⁾

Nos propres recherches ne font que confirmer ce point de vue. Si l'on procède à une analyse détaillée de l'état général des ratifications et des réserves formulées en ce qui concerne les conventions des droits de l'homme existantes, on est bien obligé de reconnaître que la situation générale des droits de l'homme au niveau international n'incite pas à se montrer très optimiste quant à l'amélioration de la situation des détenus politiques. Si les gouvernements répugnent à s'engager, sous contrôle international, à garantir la protection des droits des citoyens, ils seront moins enclins encore à protéger les droits de ceux qu'ils considèrent comme des «ennemis».

Tout espoir n'est pas perdu cependant. Un nouveau type de protection internationale tend à s'étendre peu à peu aux détenus politiques, dans certaines situations. Les Accords internationaux sur l'Indochine se sont efforcés, par diverses dispositions, de régler la paix dans la région. Le projet de protocole du CICR assurerait une protection générale et permanente aux détenus politiques dans les cas de guerre «civile». Par conséquent, à l'heure actuelle, l'importance du problème est au moins universellement reconnue, particulièrement en cas de conflits internes. Au plan régional, l'Europe occidentale a appliqué un régime juridique qui protège les détenus politiques, et peut-être l'Amérique lui emboîtera-t-elle le pas.

On doit admettre, cependant, que certains des moyens juridiques envisagés pour protéger les détenus politiques manquent vraiment de réalisme, étant donnée la politique actuelle des gouvernements. Par exemple, il est peu probable que le mouvement en faveur de l'application mondiale de l'*habeas corpus* soit couronné

¹⁾ Même si le Pacte sur les droits civils et politiques est désormais en vigueur, il faut s'attendre à de nombreuses réserves de la part des Etats sur le plan de l'application.

²⁾ Clark, *op. cit.*, p. 38.

de succès, quelqu'admirable que soit cet effort. En outre, le projet de convention des Nations Unies relatif à l'arrestation et à la détention semble être resté lettre morte. Il vaudrait beaucoup mieux mettre à profit certaines traditions du droit international pour définir le domaine restreint d'intérêt mutuel entre gouvernement et détenus politiques. Le principe juridique essentiel à cet égard est celui qui prévoit une protection pour les criminels politiques. Il est paradoxal que le droit international ait à la fois apporté sa caution au régime de l'Etat-nation et protégé ceux qui, dans le cadre de ce régime, luttent contre un gouvernement. Tel est pourtant le cas. Les traités d'extradition, le droit des réfugiés, la pratique de l'asile aux réfugiés politiques et d'autres dispositions juridiques sont depuis longtemps utilisés pour protéger ceux qui sont accusés ou soupçonnés de crime politique. Si la philosophie à laquelle répond le principe n'est pas très claire, le principe de la protection internationale, néanmoins, existe, et l'on peut en discerner les contours dans le droit. Le problème qui se pose est donc de traduire ce principe en normes précises applicables à des situations données.

Chapitre II – Vers une convention pour la protection des détenus politiques?

A. Remarques préliminaires

Avant de nous demander si une convention concernant les détenus politiques est possible, dans l'état actuel des relations internationales, et même souhaitable, n'existe-t-il pas certaines formes d'action possibles sur la base des moyens déjà existants?

A ce propos, nous estimons que la situation des détenus politiques serait considérablement améliorée si les trois conditions suivantes étaient remplies:

- Application uniforme des Règles Minima des Nations Unies à *tous* les détenus;
- Développement de la politique du CICR en matière de visites de détenus, aboutissant à la création d'une coutume internationale;
- Modification des Constitutions des Etats allant dans le sens d'une limitation du droit de recours à des législations d'exception.

Reprenons brièvement ces trois points.

1. Application des Règles Minima des Nations Unies

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit à propos du contenu de ces règles. Malgré leurs imperfections elles ont l'avantage d'exister, et *il nous semble nécessaire d'œuvrer pour faire accepter et surtout appliquer uniformément à tous les détenus l'ensemble de Règles Minima des Nations Unies.*

Une telle démarche devrait être considérée comme un préalable à toute action visant à augmenter la spécificité de ces règles, ou bien encore à améliorer le dispositif d'inspection.

N'oublions pas, en effet, qu'elles constituent déjà pour certaines organisations – tel le CICR – une base de référence dans leurs actions en faveur des détenus politiques. Une meilleure application de ces règles par les Etats, qui aurait pour conséquence une plus grande uniformité de traitement des détenus, faciliterait, à n'en pas douter, l'action du CICR en faveur des détenus, et donc la création d'une sorte de coutume internationale en la matière.

2. Développement de l'action du CICR en faveur des détenus politiques

Nous avons vu que le CICR a considérablement développé, surtout dans les quinze dernières années, son action de visites auprès des détenus politiques. Des milliers de détenus politiques sont visités chaque année par les délégués du CICR, quelquefois sur la base d'un accord formel avec le gouvernement détenteur¹⁾, le plus souvent en se référant à son rôle humanitaire. De telles visites constituent autant de précédents, invoqués par le CICR pour fonder son action en faveur des détenus politiques, dont la multiplication aboutit insensiblement à la création d'une sorte de *coutume internationale*. C'est pourquoi une telle action du CICR, qui pourrait bénéficier considérablement, nous l'avons déjà dit, d'une application effective et uniforme des règles minima des Nations Unies, doit se développer, *comme un des moyens existants pour améliorer le traitement des détenus politiques*.

Si de plus en plus d'Etats appliquent uniformément les règles minima des Nations Unies à tous leurs détenus et si, d'autre part, ils acceptent les visites des délégués du CICR, pourquoi alors ne pas envisager qu'ils limitent, dans leurs Constitutions respectives, les recours possibles à des législations d'exception qui ne peuvent être que contraires à leur politique nouvelle de détention?

Et, sans attendre que les deux conditions évoquées ci-dessus soient remplies, ne peut-on déjà les inciter à le faire?

3. Limitations constitutionnelles du droit de recours aux lois d'exception

La rédaction actuelle d'un grand nombre de constitutions d'Etats est, pour le moins, curieuse. En effet, s'il existe bien des dispositions protégeant les droits des individus, notamment lorsqu'il s'agit de personnes détenues, il est fréquent qu'un ou deux articles prévoient que ces dispositions seront suspendues ou en

¹⁾ Comme l'accord entre le CICR et le Gouvernement Grec de 1969.

tout cas limitées dans leur application toutes les fois qu'existera un état d'urgence, un état d'exception ou un danger public. A quoi sert, alors, de respecter les droits de l'homme si, dans certaines conditions, un tel respect devient, constitutionnellement, illégal?

Aussi serait-il particulièrement souhaitable d'inciter les Etats à supprimer, ou du moins à limiter, le recours à des lois d'exception, dont les effets ne peuvent être que contraires au respect des droits de l'homme et qui aboutissent à « créer » des détenus politiques.

C'est là, évidemment, une tâche de longue haleine, qui ne peut être menée à bien que dans la mesure où existe véritablement, dans l'Etat concerné, le sentiment que la « cohabitation » dans un même texte, de dispositions contradictoires, n'est ni conforme à la logique, ni en accord avec la morale, même si cette « cohabitation » est politiquement justifiée.

A part ces trois voies d'action immédiate, avec des moyens existants, restent alors les moyens nouveaux, à créer, telle, par exemple, qu'une convention pour la protection des détenus politiques.

B. Quelle convention ?

Le V^e Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants – qui s'est tenu à Genève du 1^{er} au 12 septembre 1975 – démontre, une fois de plus, l'incapacité des Etats à s'accorder sur un traitement uniforme des détenus. La déclaration sur la torture, examinée à ce Congrès, est rédigée en des termes tels qu'elle permet, à la limite, de s'y référer pour se disculper d'avoir eu recours à de telles pratiques.

Un projet de résolution, concernant une amnistie pour les prisonniers politiques, a été présenté à la dernière session de l'Assemblée Générale des Nations Unies par la délégation des Etats-Unis¹⁾. Ce projet a été finalement retiré par cette délégation, en raison du nombre des amendements déposés (15), qui auraient transformé ce projet de résolution, selon le représentant des Etats-Unis, « en un acte sans signification ou même pire que cela »²⁾.

Dans un tel contexte, deux conclusions s'imposent :

– d'une part, un texte qui concernerait les seuls détenus politiques n'a aucune chance d'être adopté : *la protection doit s'étendre à tous les détenus*;

¹⁾ Cf. Nations Unies, Assemblée générale, Trentième session, Troisième Commission, Point 12 de l'Ordre du jour. Doc. A/C.3/L.2175, 11 novembre 1975

²⁾ « into a meaningless gesture or worse ».

- d'autre part, si l'on prend en considération le fait que les Etats n'arrivent même pas à s'accorder sur une déclaration, sans aucun caractère obligatoire, *il semble qu'une convention universelle n'ait aucune chance d'aboutir.*

Reprenons ces deux points plus en détails.

Si une constatation s'est imposée aux auteurs de la présente étude, au vu des résultats du V^e Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, c'est qu'une convention visant spécialement les détenus politiques a toute chance de rester inopérante, même dans le cas, bien improbable, où elle serait adoptée. Les Etats auront toujours tendance, en effet, à contester la nature politique d'un délit et, même s'ils y mettent toute la bonne foi nécessaire, la marge d'incertitude restera considérable. Et d'ailleurs, comment pourraient-ils reconnaître qu'ils ont des détenus politiques, étant donné que cette notion n'est reconnue dans aucun texte de loi d'aucun Etat?

Quant à la notion de délit politique, nous avons noté que même le Tribunal fédéral suisse, pourtant à la pointe de l'évolution en ce qui concerne le jugement des délinquants «politiques», a renoncé à la définir. A cela s'ajoute le fait que les détenus politiques de notre époque, contrairement à ce qui se passait au siècle dernier, sont généralement moins bien traités que les détenus de droit commun, et préféreraient donc être assimilés à ceux-ci.

La conclusion s'impose d'elle-même: seule une convention visant l'ensemble des détenus permettra une protection efficace des détenus politiques.

En ce qui concerne le deuxième point évoqué au début de ce paragraphe, une convention *universelle* concernant les détenus est-elle envisageable?

A la lumière de la pratique internationale dans le domaine de la détention, notamment celle des Nations Unies, et au vu des résultats du V^e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, il semble qu'il convient d'éliminer la possibilité de convoquer une grande conférence diplomatique visant à conclure une convention universelle pour la protection des détenus.

Certes, les efforts entrepris dans le domaine des droits de l'homme sur le plan mondial n'ont pas été inutiles. A défaut de créer un véritable droit international, ils ont certainement contribué à promouvoir une éthique internationale. Pour ne prendre que le cas de la torture, qui intéresse au premier chef les détenus politiques, il n'est pas indifférent de savoir que tous les Etats la condamnent. Malheureusement – et ce n'est pas le dernier Congrès des Nations Unies qui y changera quoi que ce soit, malgré l'adoption d'une déclaration condamnant la torture – depuis 27 ans qu'a été signée la Déclaration Universelle des Droits de

l'Homme qui la prohibe expressément – il est indéniable que la torture est pratiquée dans de nombreux pays sur une large échelle, et même qu'elle a «bénéficié» des «progrès» considérables accomplis dans le domaine de la technique.

En fait, même si elles existent, les normes internationales protégeant les droits de l'homme sont restées, le plus souvent, lettre morte, faute principalement de mécanismes de contrôle et de sanctions. En outre, on peut se demander si les promoteurs des droits de l'homme n'ont pas cédé au vertige de l'universalité, oubliant que plus les parties à un contrat sont nombreuses, plus le contrat s'en trouve émasculé.

Le texte final de la déclaration sur la torture, adoptée par le récent Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants est, à ce titre, un bon exemple d'émasculatation, puisque, dans sa version finale, amendée par les Etats, on peut ainsi que nous l'avons dit, pratiquement s'y référer pour démontrer, en toute bonne foi, que les pires supplices ne relèvent pas de la définition donnée au mot torture dans l'article 1^{er} de ladite déclaration. Quant au mécanisme d'application de cette déclaration, prévu par les articles 8 et 9, il revient à ce que les «autorités compétentes de l'Etat considéré», c'est-à-dire, en clair, les tortionnaires, «procèdent d'office et sans retard à une enquête impartiale (*sic*) chaque fois qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture . . . a été commis».

Mais n'est-ce pas là une rédaction «normale»?

Car, convier des Etats qui pratiquent la torture à élaborer une convention contre la torture peut faire douter de l'efficacité possible d'une telle Convention, même ratifiée par lesdits Etats. D'où la présence, dans les conventions internationales, et même dans les textes sans valeur juridique, ainsi que nous venons de le voir, d'une série de restrictions et d'échappatoires destinés à les rendre inopérantes, à en faire, en quelque sorte, des «squelettes» de conventions, à commencer par l'absence de tout contrôle, imposée sur le prétexte fallacieux d'atteinte à la souveraineté nationale, alors que toute convention internationale consiste justement dans la limitation volontaire d'une fraction de la souveraineté des Etats signataires.

Lorsque les défenseurs des droits de l'homme, qui, il faut le dire, ont rarement voix au chapitre dans les conférences internationales – surtout s'ils viennent d'organisations non gouvernementales – se sont résignés à accepter de telles restrictions dans l'espoir qu'à l'avenir, la convention pourrait être améliorée, ils ont tout simplement oublié qu'une convention groupant un aussi grand nombre de signatures peut rarement subir par la suite une quelconque modification.

C'est pourquoi, après tant d'expériences décevantes, le moment semble venu d'aborder le problème par un autre côté, c'est-à-dire *en substituant à l'idée d'une convention inopérante et universelle celle d'une convention modèle, précise et exigeante, sorte d'accord-type, élaborée à l'origine par un nombre très restreint d'Etats, auxquels d'autres Etats viendraient se joindre par la suite.*

Cette proposition n'a, du reste, rien de révolutionnaire. Il suffit de rappeler ici que les Conventions de Genève ont dû une partie de leur étonnante efficacité au fait-même qu'elles ne groupaient que onze Etats à l'origine, ce qui ne les a pas empêchées de devenir universelles par la suite.

Les clauses de droit matériel d'une pareille convention seraient relativement faciles à rédiger. Il suffira probablement que les Etats signataires s'engagent à respecter les règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers, tout en précisant, ce qui n'est pas encore le cas actuellement, que ces règles seront applicables à toutes les personnes en détention, et ce dès l'instant de l'arrestation. D'autres dispositions, concernant notamment les droits de la défense, pourraient être empruntées au Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques.

En revanche, c'est dans le domaine du *contrôle*, terrain encore peu exploré, qu'un effort considérable d'imagination et de rigueur juridique devra être déployé, compte tenu du fait qu'une fois en vigueur et assortie de signatures plus nombreuses, la Convention sera très difficilement amendable. Il faudra, notamment renoncer à la clause¹⁾ selon laquelle seul le prisonnier – généralement hors d'état de le faire lui-même – ou ses proches – trop souvent terrorisés – pourraient déclencher une enquête, comme à la restriction fondée sur l'épuisement préalable des voies de recours internes. En fait, il y aurait lieu de créer des commissions itinérantes autorisées à visiter *sans préavis* n'importe quelle prison ou n'importe quel poste de police, et peut-être même les instituts psychiatriques.

A ce sujet, il semble que la Croix-Rouge internationale, et notamment le CICR, éventuellement en collaboration avec les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge des pays visités, puissent jouer un rôle considérable dans le domaine de l'application d'une telle convention, principalement par le fait que la Croix-Rouge possède, auprès des Etats, une «image de marque» favorable. En poussant plus loin cette idée, et face à l'impuissance souvent totale des Nations Unies dans ce domaine de la détention, *on peut même se demander si la Croix-Rouge internationale n'est pas, finalement, la seule institution au monde à pouvoir agir efficacement dans un tel domaine*, ce qui, bien sûr, ne pourrait se faire que par une extension de ses activités relatives aux personnes détenues – au besoin sur la base d'accords-types passés avec les Etats signataires de la Convention.

¹⁾ Que l'on retrouve encore dans la déclaration sur la torture adoptée par le dernier Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants.

Pour assurer la pleine efficacité d'une telle convention, on pourrait, bien sûr, envisager la création d'une *Cour internationale*, habilitée à prononcer des jugements assortis de sanctions, telles que dommages et intérêts, annulation de condamnations irrégulières, punition des agents coupables de brutalités ou transfert des détenus, avec leur accord, dans les prisons d'un autre Etat signataire. Cependant, comme toutes les tentatives entreprises dans ce sens se sont révélées jusqu'à présent irréalisables, cette dernière solution ne saurait être envisagée que pour un avenir lointain.

Il s'agit là, on le voit, d'un programme ambitieux et qui, comme en leur temps les projets d'Henri Dunant, sera peut-être qualifié d'utopique. Les esprits critiques ne manqueront pas de déclarer qu'une convention destinée à améliorer le sort des détenus et liant les pays qui justement les traitent convenablement ne présente pas d'intérêt. Mais raisonner de cette manière, c'est oublier que la consécration législative ou conventionnelle d'un progrès social a commencé généralement dans les milieux où ce progrès était déjà réalisé, partiellement au moins. C'est ainsi que les premières lois sur la durée du travail ont vu le jour dans les pays socialement avancés, que les premiers contrats collectifs ont été réalisés dans les industries les mieux organisées et que les conventions internationales sur le droit du travail ont été signées d'abord par les pays où ce droit s'était développé.

Il va sans dire que l'intérêt principal d'une pareille convention, dont la Suisse pourrait prendre l'initiative, réside dans l'espoir de la voir faire tache d'huile, c'est-à-dire de voir d'autres pays y adhérer. Nous ne pensons pas que ce soit là faire preuve d'un optimisme exagéré. L'opinion publique est, semble-t-il, de plus en plus sensibilisée à ces problèmes, d'une part en raison du développement actuel de la torture, qui apparaît comme un des fléaux de notre époque, d'autre part en raison des efforts de nombreux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux pour mettre en pratique les droits de l'homme. Nous pensons ici, notamment, aux intenses campagnes menées dans l'opinion publique par des organisations telles qu'Amnesty International, au travail considérable accompli par la Croix-Rouge, et qui a de nombreuses potentialités de développement, aux sentiments profonds des Eglises, et même aux tentatives des Nations Unies, même si ces dernières ne sont pas toujours couronnées de succès, pour les raisons évoquées précédemment. Ce qui paralyse les initiatives dans un tel domaine, c'est, le plus souvent, le sentiment d'impuissance qu'éprouvent ceux qui veulent améliorer la condition des détenus. Mais, de même qu'on démontre le mouvement en marchant, l'existence même d'une convention efficace constituera certainement un encouragement pour toutes les bonnes volontés. L'adhésion de certains pays européens, qui prennent déjà très au sérieux la défense des droits de l'homme, à une telle convention ne devrait guère poser de problèmes. Un écho favorable devrait se rencontrer également auprès de pays développés d'autres parties du monde, jouissant de régimes démocratiques. Il est important, par ailleurs, que quelques Etats représentant le tiers-monde soient associés dès

l'origine à l'élaboration d'une telle convention, et que la convention elle-même établisse, à ce propos, un certain rapport entre la situation matérielle des détenus (logement, nourriture, etc.) et celle des personnes libres habitant un même pays.

Ajoutons que les changements politiques fréquents, et tout à fait normaux, que l'on observe dans certains pays en voie de développement, sont plutôt un élément favorable à la convention. On peut espérer, en effet, que le renversement d'un régime policier ou dictatorial fournira à ses successeurs une bonne raison d'établir une barrière institutionnelle contre des excès dont auront souffert leurs propres partisans, ou dont ils pourraient de nouveau souffrir en cas d'un retour à la situation antérieure. En résumé, les chances de succès apparaissent réelles, et en tout cas moins illusoire que l'espoir de voir les conventions universelles devenir un jour efficaces.

Et même si une pareille convention ne devait pas réunir toutes les signatures qu'on lui souhaiterait, le seul fait de son existence constituera, il n'en faut pas douter, un exemple, un signe, un encouragement puissant pour tous ceux qui luttent en faveur des droits de l'homme. Si, comme nous le pensons, la clef d'un succès réel dans ce domaine réside dans la mise en place d'un contrôle international, la convention démontrera que celui-ci est possible. Les expériences accumulées par les commissions de contrôle, la jurisprudence de la Cour internationale, fourniront un matériel précieux pour l'élaboration d'un droit nouveau. L'argument selon lequel le contrôle international est une atteinte à la souveraineté nationale perdra de son poids si des Etats tels que la Suisse, où la tradition d'indépendance est aussi forte, acceptent de s'y plier.

Nul ne peut dire s'il s'agira là d'un pas décisif vers l'amélioration du sort tragique des détenus politiques ou d'un de ces «petits pas» que de récentes négociations ont mis à la mode. Quoiqu'il en soit, refuge traditionnel des persécutés, berceau de la Croix-Rouge et de tant d'institutions humanitaires, la Suisse, qui a toujours préféré les solutions limitées mais concrètes aux déclarations pompeuses et vagues, semble prédestinée à montrer le chemin dans cette direction nouvelle.