



Premier rapport complémentaire de la Suisse présenté au Comité contre la torture (CAT) des Nations Unies

Vu la proposition du DFAE et du DFJP du 17 août 1993
Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Le premier rapport complémentaire de la Suisse au CAT est approuvé.

Pour extrait conforme:

Marcus Müller

Communication:

Au CAT par le DFAE
(sans lettre de l'OSAR)

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
✓		EDA	10	-
		EDI		
✓		EJPD	10	-
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		



DFAE/DFJP

Premier rapport complémentaire de la Suisse au
Comité contre la torture de l'ONU.

Proposition du 17.8 1993

Aperçu

La présente proposition vise à approuver le 1er rapport complémentaire que la Suisse doit présenter au Comité contre la torture de l'ONU. Ce rapport, qui a été préparé par l'OFJ en collaboration avec la DDIP et l'ODR, contient des observations article par article sur la manière dont la Suisse assure la mise en oeuvre, sur le plan interne, des obligations de droit international auxquelles elle a souscrit en devenant partie à la Convention contre la torture.

12. AUG

93.313157

EDA/EJPD

Erster Zusatzbericht der Schweiz an den Ausschuss gegen
Folter der UNO

Antrag vom 17. 8. 1993

Übersicht

Der vorliegende Antrag sieht vor, den ersten Zusatzbericht zu genehmigen, den die Schweiz dem Ausschuss gegen Folter der UNO vorlegen muss. Der Bericht, erstellt durch das Bundesamt für Justiz in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht und dem Bundesamt für Flüchtlinge, enthält artikelweise Bemerkungen über die Art und Weise, wie die Schweiz intern die Umsetzung der durch den Beitritt zur Folterkonvention eingegangenen Verpflichtungen durchführt.

B.	12. AUG	93. 313157
----	---------	------------

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DE JUSTICE ET POLICE

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 17 août 1993

Au Conseil fédéral

Premier rapport complémentaire de la
Suisse à présenter au Comité contre la
torture (CAT) des Nations Unies

1. Nous vous soumettons pour approbation le deuxième rapport (le rapport initial date de 1989) que la Suisse doit présenter au CAT en application de l'article 19 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105).

Ce rapport, qui a été préparé par l'OFJ en collaboration avec la DDIP et l'ODR, contient des observations article par article sur la manière dont la Suisse assure la mise en oeuvre, sur le plan interne, des obligations de droit international auxquelles elle a souscrit au niveau universel en matière de lutte contre la torture.

2. En réponse à l'interpellation Bäumlin du 27 novembre 1989 (89.709 Respect de la Convention internationale contre la torture; BO, CN 1990 I 739), le Conseil fédéral avait déclaré que "lors de l'élaboration du prochain rapport, les milieux intéressés ... seront consultés sur les problèmes que pose l'application effective du principe de non-refoulement par la Suisse".

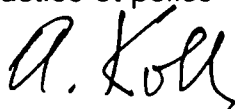
Pour donner suite à cette réponse du Conseil fédéral, l'Office suisse de l'aide aux réfugiés (OSAR) et les membres de la Commission fédérale pour les questions relatives aux réfugiés (CFR) ont été consultés sur les observations faites dans le projet de rapport au titre de l'article 3 de la Convention contre la torture: "aucun Etat partie ... ne refoulera ... une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture" (art. 3 ch.1).

Les commentaires et suggestions faits par l'OSAR et des membres de la CFR au titre de cette disposition de la Convention sont nombreux et variés; en outre, un certain nombre d'entre eux critiquent la manière dont les autorités suisses conçoivent aujourd'hui et appliquent en pratique le principe du non-refoulement dans le cadre de la politique d'asile et de réfugiés.

Dans toute la mesure du possible, l'OFR et la DDIP ont, en les résumant, intégré dans les observations relatives à l'article 3 de la Convention contre la torture les principales critiques formulées par ces milieux. Le rapport de la Suisse en tient ainsi compte tout en exposant la pratique suisse en la matière, que nous considérons compatible avec cet article.

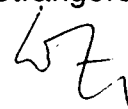
3. Après avoir porté à votre connaissance les faits relevés ci-dessus, nous vous proposons - dans la décision ci-jointe - d'approuver le premier rapport complémentaire de la Suisse au CAT (en annexe).

Département fédéral
de justice et police



A. Koller

Département fédéral des
affaires étrangères



F. Cotti

Annexes: - projet de décision du Conseil fédéral
- projet de rapport

Extrait du procès-verbal à:

- DFAE
- DFJP (2 ex.)

Premier rapport complémentaire de la
Suisse présenté au Comité contre la
torture (CAT) des Nations Unies

Vu la proposition du DFAE et du DFJP du 17 août 1993, il est

décidé:

le premier rapport complémentaire de la Suisse au CAT est approuvé.

Pour extrait conforme
le secrétaire:

**PREMIER RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA SUISSE PRESENTE AU CAT (ONU)
CONFORMEMENT A LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES PEINES OU
TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DEGRADANTS**

Introduction

1. Le 2 décembre 1986, la Suisse a ratifié la Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Celle-ci est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 juin 1987. La Suisse a présenté son rapport initial (ci-après "Rapport initial") le 14 avril 1989 (CAT/C/5add.17). Ce rapport a été examiné par le Comité le 15 novembre 1989 (CAT/C/SR.28 et 29).
2. Le présent rapport complémentaire de la Suisse couvre la période allant du 1er juillet 1988 au 30 juin 1992.
3. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué sa première visite en Suisse du 21 au 29 juillet 1991. Il a visité différents lieux de détention dans les cantons de Berne, Zurich, Vaud et Genève. Son rapport, daté du 7 février 1992, a été remis aux autorités suisses le 5 mars 1992. Le Gouvernement suisse a pris connaissance de ce rapport. Les autorités fédérales ont interpellé les cantons visités concernant certaines observations faites par le CPT. Lors de sa séance du 14 décembre 1992, le Conseil fédéral a arrêté sa position à ce sujet et l'a fait connaître publiquement le 25 janvier 1993. Ces deux importants documents figurent en annexe au présent rapport. Ils illustrent la volonté de la Confédération de collaborer très concrètement avec le CPT en vue d'une protection encore plus efficace des personnes privées de liberté contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.
4. En ce qui concerne les dispositions juridiques ainsi que les voies de droit qui protègent en Suisse l'individu contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, il convient de se référer aux paragraphes 1 à 32 du Rapport initial, qui sont toujours valables, sous réserve des précisions et autres indications ci-dessous.

12. AUG

83. 313157

Première partie

Renseignements sur les nouvelles mesures et sur les faits nouveaux concernant l'application de la Convention

Article 2

5. Durant la période examinée, plusieurs requêtes ont été déposées devant la Commission européenne des droits de l'homme contre la Suisse pour violation de l'article 3 CEDH. Environ une dizaine d'entre elles ont été déclarées irrecevables par la Commission, sans que celle-ci informe le Gouvernement suisse et qu'il ait eu à se déterminer. Trois ont été déclarées irrecevables par la Commission après qu'elle eût pris connaissance des déterminations du Gouvernement suisse. Deux autres requêtes ont été déclarées recevables et sont actuellement examinées par la Commission.
6. Pour le surplus, les informations fournies aux paragraphes 34 à 37 du Rapport initial sont toujours actuelles.

Article 3

7. En guise d'introduction, il convient de se référer aux paragraphes 38 à 41 et 43 à 44 du Rapport initial.
8. Aucune décision d'extradition prise par les autorités compétentes n'a été annulée par le Tribunal fédéral dans la période considérée. Lorsque des extraditions pouvant présenter un risque de violation des droits de l'homme ont néanmoins été effectuées, elles ne l'ont été qu'à la condition que l'Etat requérant garantisse le respect des droits de la personne à extraditer. Dans un cas, en 1980, le pays requérant n'a pas respecté ses engagements. Ce pays n'a depuis lors plus demandé à la Suisse de procéder à une extradition. Si un tel cas devait se produire, il serait traité avec la plus grande circonspection et il y a lieu de croire que la requête ne serait pas agréée.
9. La politique suisse en matière d'asile est menée selon les principes du droit international coutumier et selon le droit international conventionnel (*cf. ainsi art. 3 CEDH*), conformément à la loi fédérale sur l'asile du 5 octobre 1975. Celle-ci a été modifiée par un arrêté fédéral entré en vigueur le 22 juin 1990 (*cf. annexe*). Ainsi, la compétence de décider de l'octroi ou du rejet d'une demande d'asile, ainsi que du renvoi de la personne de nationalité étrangère relève des autorités fédérales, tandis que l'exécution de la décision de renvoi incombe aux autorités cantonales.
10. Les modifications introduites précisent en outre les conditions n'autorisant pas l'exécution du renvoi, à savoir "lorsqu'elle n'est pas possible, lorsqu'elle est illicite ou ne saurait être raisonnablement exigée". L'arrêté établit une égalité de traitement envers tous les étrangers devant quitter la Suisse. Il spécifie qu'il ne sera procédé au renvoi
- des personnes qui ne peuvent être considérées comme réfugiés au sens de la Convention de 1951 relatif à leur statut,

- ou des réfugiés qui ne peuvent plus faire valoir des motifs de non-refoulement (art. 1er, let. c, ch. 5 Convention de 1951),
- ainsi que de tous les étrangers dont l'autorisation de séjour est échue et qui doivent quitter la Suisse,

que lorsque l'exécution dudit arrêté ne viole pas le principe coutumier du non-refoulement consacré également à l'article 33 de la Convention de 1951, à l'article 3 CEDH et à l'article 3 de la Convention contre la torture.

11. Au moment d'examiner si un renvoi dans le pays d'origine peut être exécuté, les autorités suisses prennent aussi en considération la situation que l'étranger rencontrerait sur place. S'il s'avère que le retour est possible au regard du droit international, mais ne l'est pas en raison de considérations d'ordre humanitaire, il n'est pas procédé au renvoi et l'étranger est admis provisoirement en Suisse.
12. Lorsqu'un étranger dépose sa demande d'asile dans un aéroport, on examine tout d'abord s'il est possible de le renvoyer dans un pays sûr, où il a déjà vécu ou avec lequel il a tout au moins des liens étroits. Dans la négative, il est renvoyé directement dans son pays d'origine au cas où, après un entretien approfondi sur son cas, il s'avère que, de l'avis concordant de l'Office fédéral des réfugiés et de l'UNHCR, il n'y est manifestement pas menacé de persécution.
13. L'arrêté de 1990 a en outre introduit la faculté de ne pas entrer en matière sur une demande d'asile lorsque certaines conditions déterminées sont remplies. Il importe de préciser que tout requérant d'asile est entendu par les autorités compétentes même si sa demande satisfait aux conditions légales de non-entrée en matière. Il dispose de la possibilité de faire connaître sa situation personnelle et le bien-fondé de sa requête. Ainsi, s'il apparaît, au terme de l'audition, qu'existent à son encontre des indices sérieux de persécution au sens de la Convention sur les réfugiés, de la CEDH ou de la Convention contre la torture, on examine de manière approfondie si le renvoi est admissible, s'il peut être raisonnablement exigé et s'il peut être exécuté. Lors de l'audition, la situation spécifique dans les Etats d'origine est prise en considération. C'est particulièrement le cas pour les pays qui connaissent la torture. Si le renvoi n'est pas possible, l'étranger est admis provisoirement en Suisse.
A l'encontre de l'application de cette règle, il est parfois objecté que, pour le moins dans certains cas, les conditions matérielles d'un refoulement, notamment en raison de la déficience de l'audition relative à d'éventuelles menaces de torture auxquelles le requérant serait exposé à son retour au pays, sont insuffisamment prises en considération. Il ne serait en outre pas assez tenu compte des difficultés linguistiques et psychologiques à s'exprimer que peut éprouver la victime de tortures lors d'une première audition. Ainsi que cela a déjà été exposé, les autorités compétentes tiennent cependant tout particulièrement compte de ces aspects lors de l'examen d'une requête. Le requérant dispose évidemment d'un recours à l'encontre d'une telle décision de non-entrée en matière.
14. Il est possible de ne pas entrer en matière sur une demande d'asile lorsque le pays d'origine du requérant est considéré comme un pays libre de persécutions. Là encore, la possibilité est donnée au requérant de s'exprimer et sa situation personnelle fera l'objet d'un examen particulier. L'autorité compétente ne prononcera pas le renvoi si l'intéressé

peut prouver ou rendre vraisemblable qu'il est menacé dans son pays d'origine de persécution au sens de la Convention sur les réfugiés ou qu'il encourt un risque sérieux et concret au sens de l'article 3 CEDH ou de l'article 3 de la Convention contre la torture.

L'inclusion, dans la liste des pays présumés libres de persécutions, d'Etats qui n'offriraient pas de garanties suffisantes à cet égard, fait parfois l'objet de critiques. Il est pourtant tenu compte de ce problème, notamment par la double audition du requérant et par la possibilité de recourir contre une décision de non-entrée en matière pour appréciation insuffisante des motifs de la requête et d'obtenir ainsi un effet suspensif. La Commission fédérale de recours en matière d'asile octroie en effet fréquemment un tel effet suspensif et elle examine également le point de savoir si un Etat figurant sur la liste est réellement libre de persécutions.

15. Il paraît opportun d'indiquer que, conformément à une jurisprudence de la Commission de recours en matière d'asile remontant au 22 juin 1992, dans un cas de non-entrée en matière, il est procédé au refoulement du requérant débouté seulement après une période d'au moins 24 heures, afin de lui permettre de quitter librement le pays ou de faire recours contre la décision auprès de ladite commission, qui est indépendante de l'administration et statue en dernière instance.
La brièveté de ce délai, qui ne permettrait pas de déposer des recours efficaces, a été critiquée. Il convient cependant de considérer que ce délai n'est destiné qu'à permettre au requérant de solliciter un réexamen de la question de l'effet suspensif à la requête, ce pourquoi il est alors en général suffisant.
La durée du délai est actuellement examinée par une commission d'experts dans le cadre de la révision du droit d'asile. Elle sera ainsi probablement modifiée.
16. La pratique des autorités suisses en matière d'asile se veut respectueuse des principes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence y relative (*cf. ainsi celle portant sur l'art. 3*). Chaque demande d'asile fait l'objet d'un examen particulier de la situation personnelle du requérant. Le renvoi dans le pays d'origine n'intervient que lorsqu'il n'a pas pu être établi que l'étranger encourt personnellement et concrètement un risque.
17. Toutes les requêtes soumises à la Commission européenne des droits de l'homme et déclarées irrecevables après que les autorités suisses eurent fait part de leurs observations (*cf. paragraphe 5*) concernaient des personnes qui faisaient l'objet d'une décision de refoulement.

Article 4

18. En guise d'introduction, il convient de se référer aux paragraphes 46 à 50 du Rapport initial.
19. Au cours de la période considérée, le code pénal et le code pénal militaire ont fait l'objet de plusieurs modifications. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'une révision totale de ces deux codes afin de les adapter aux impératifs actuels de la politique criminelle.

20. Les premières dispositions révisées concernent les infractions contre la vie, l'intégrité corporelle et la famille. Elles sont entrées en vigueur le 1er janvier 1990. Parmi les dispositions les plus importantes et qui peuvent constituer des actes de torture et d'autres actes ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, on relèvera celles qui régissent les lésions corporelles et la mise en danger de la vie et de la santé d'autrui (cf. annexe).
21. Ainsi, l'ancienne disposition sur l'abandon d'un blessé a été étendue. La présente fonde désormais une obligation générale d'assistance en punissant également celui qui omet de porter secours à une personne se trouvant en danger de mort imminent ou qui empêche un tiers de prêter secours. Les éléments constitutifs de la rixe ont eux aussi été élargis et complétés par une nouvelle disposition sur l'agression.
22. Il convient en outre de relever que les enfants et les adultes qui ont besoin d'être assistés sont mieux protégés. Cette protection accrue se traduit notamment, d'une part, par la poursuite d'office des lésions corporelles simples et des voies de fait répétées commises sur ces personnes et, d'autre part, par l'extension des éléments constitutifs de l'infraction consistant à procurer à des enfants des substances dangereuses pour la santé. Ces modifications ont rendu superflues les précédentes dispositions sur les mauvais traitements et la négligence envers les enfants, ainsi que le surmenage des enfants et des subordonnés.
23. Les secondes dispositions modifiées ont trait aux infractions contre l'intégrité sexuelle. Elles visent en premier lieu à protéger la jeunesse et les personnes dépendantes. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er octobre 1992 (cf. annexe).
24. Parmi celles d'un intérêt plus particulier ici, nous mentionnerons les dispositions concernant le viol. Suite à l'introduction d'une nouvelle définition du viol, toute personne de sexe féminin, qu'elle soit mariée ou non, peut maintenant être la victime d'un tel acte et non plus seulement la femme âgée d'au moins seize ans. Quant au viol homosexuel, qualifié d'autre acte d'ordre sexuel, il est sanctionné de la même peine maximale de dix ans de réclusion.
25. Les anciennes infractions relatives au proxénétisme, aux souteneurs et au fait de favoriser la débauche ont été fusionnées en une seule et nouvelle infraction, à savoir l'encouragement à la prostitution. Cette nouvelle disposition protège de façon accrue les mineurs et les personnes qui, maintenues dans un état de dépendance, sont poussées à s'y livrer contre leur gré.
26. Finalement, le juge a désormais la possibilité d'aggraver la peine lorsque des actes punissables d'ordre sexuel ont été commis en commun.
27. Le code pénal militaire a en outre fait l'objet d'une révision récente qui a permis d'abroger toutes les dispositions concernant la peine de mort. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1er septembre 1992. Ainsi, il n'existe maintenant plus aucun acte passible de la peine capitale en droit suisse.
28. Sur le plan international, la Suisse est partie depuis 1987 au Protocole additionnel no. 6 à la CEDH, du 28 avril 1983, concernant l'abolition de la peine de mort. En outre, le 3

février 1993, le Gouvernement suisse a proposé au Parlement l'adhésion de notre pays au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, du 15 décembre 1989. S'agissant du Pacte susmentionné, dont l'article 7 interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, il est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992, le même jour que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Articles 5 et 6

29. Les renseignements fournis par la Suisse dans son Rapport initial sont toujours valables (paragraphe 52 à 54).

Article 7

30. Les renseignements fournis par la Suisse aux paragraphes 52 à 59 de son Rapport initial peuvent être complétés de la façon suivante:
31. Durant la période examinée, plusieurs cantons suisses ont procédé à la révision de dispositions de leur code de procédure pénale. D'une manière générale, ces modifications tendent à renforcer les droits de la défense et ceux de la personne en détention provisoire.
32. Ainsi, le code de procédure schwyzois, entré en vigueur le 1er février 1989, garantit une protection accrue du prévenu - notamment lors des interrogatoires de police et en cas de détention - et étend les droits de la défense; les dispositions touchant les délinquants enfants ou adolescents du code de procédure saint-gallois ont été modifiées en 1989 afin d'assurer un accompagnement plus adapté et une meilleure prise en charge des mineurs; le code de procédure lucernois, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1990, améliore les droits de la personne détenue tant à titre préventif qu'en exécution d'une peine afin de restreindre davantage les possibilités d'une atteinte illicite à son encontre; le code de procédure soleurois de 1990 définit de façon plus restrictive les conditions permettant de maintenir une personne en détention préventive, ainsi que sa durée; le code de procédure pénale thurgovien du 5 juin 1991 définit les méthodes d'interrogatoire illicites et précise les conditions de détention; le code de procédure jurassien de 1990 - qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1993 - garantit, en introduisant l'instruction contradictoire, une protection accrue de l'inculpé et prévoit que l'instruction contradictoire ne peut être suspendue qu'à titre exceptionnel; le code de procédure zurichois de 1991 renforce les droits de la personne irresponsable pénalement en prévoyant qu'un traitement ou des mesures particulières à son endroit doivent être prises par un tribunal, et non plus, comme auparavant, par le juge d'instruction dans son ordonnance de non-lieu; enfin, le code de procédure valaisan de 1992 renforce plus spécialement le droit de la défense au stade de l'enquête préliminaire et de l'instruction préparatoire.
33. D'autres cantons sont actuellement en train de procéder à la révision de leur code de procédure pénale; il s'agit notamment des cantons d'Argovie et de Berne.

Articles 8 et 9

34. Les renseignements fournis par la Suisse dans son Rapport initial sont toujours d'actualité (paragraphe 60 à 63).

Article 10

35. Il convient de compléter les renseignements fournis par la Suisse aux paragraphes 69 et 70 de son Rapport initial en mentionnant notamment, d'une part, la portée en droit suisse des règles pénitentiaires européennes dont il est question audit paragraphe 69 et, d'autre part, les nouvelles mesures prises par les cantons relatives à la formation du personnel pénitentiaire.
36. Notre Haute Cour de justice, le Tribunal fédéral, considère que les règles pénitentiaires européennes (du 12 février 1987), appelées "règles minima", ont la même portée que les recommandations émises par le Conseil de l'Europe. Bien que ces règles ne soient pas directement applicables en droit suisse et ne fondent aucun droit ou devoir subjectif, leur violation n'en constitue pas moins une atteinte aux droits constitutionnels des citoyens ou à une obligation relevant d'un traité international. Considérées comme l'expression de la volonté commune des Etats membres du Conseil de l'Europe, elles servent aux autorités judiciaires à interpréter les droits constitutionnels et la CEDH. Les règles minima contiennent des directives importantes relatives à une pratique pénitentiaire moderne et respectueuse des principes fondamentaux de la dignité humaine ainsi que du droit minimal à la liberté personnelle du détenu. Ces normes reflètent la politique en matière de criminalité des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elles s'adressent tout particulièrement aux autorités politiques de la Confédération et des Cantons, qui sont appelées à traduire ces recommandations dans leurs textes législatifs - en particulier, dans leurs codes de procédure pénale et leurs règlements pénitentiaires - et à s'assurer de leur application correcte.
37. En ce qui concerne les mesures prises par les cantons, nous pouvons donner les indications suivantes:
38. Dans une circulaire du 8 février 1990, le Département de justice du Canton de Lucerne a attiré l'attention des autorités judiciaires et du personnel pénitentiaire sur les dispositions de la présente Convention.
39. Le Gouvernement du Canton du Jura a édicté le 30 avril 1991 une nouvelle ordonnance sur les établissements de détention, complétée par un règlement du 24 septembre 1991. La nouvelle ordonnance exige notamment que les gardiens soient astreints à suivre les cours dispensés par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire.
40. Les autorités zurichoises ont créé un service de consultation destiné à assurer l'accompagnement psychiatrique et psychologique des personnes détenues. Le personnel médi-

cal, comme tout personnel travaillant en milieu carcéral, suit les cours de formation mis sur pied au niveau national.

41. Les autorités pénitentiaires vaudoises ont mis en place, en plus de la formation de base dispensée au niveau national, une formation permanente interne pour le personnel des établissements d'exécution des peines situés sur son territoire. Ces établissements sont aussi utilisés comme lieux d'exécution de peine par les cantons avoisinants.

Article 11

42. Les moyens de surveillance dont il est fait état au paragraphe 71 du Rapport initial sont toujours en vigueur.
43. Il est précisé que certains cantons ont modifié quelques règlements concernant les établissements pénitentiaires afin de les adapter aux nouvelles normes internationales. Ainsi, le Canton du Valais s'est doté, le 16 mai 1990, d'une nouvelle loi d'application du code pénal suisse qui institue une commission des grâces et de surveillance des établissements pénitentiaires. L'une de ses missions consiste à visiter les détenus et internés placés dans les établissements pénitentiaires cantonaux ainsi que les détenus et internés jugés en Valais et placés dans des établissements d'autres cantons, afin de contrôler l'exécution de leurs obligations, le respect de leurs droits et les conditions de la vie carcérale.
44. Plusieurs cantons, à savoir le Jura, Vaud et Saint-Gall, ont entrepris des travaux de construction ou de transformation de leurs pénitenciers et prisons de district. Ces dernières servent de lieux de détention préventive ou d'exécution de peines de courte durée.
45. Quelques cantons, en particulier le Valais et Schwyz, ont entrepris des travaux de réfection et de construction des postes de police afin de les adapter aux règles minima du Conseil de l'Europe.

Article 12

46. Les renseignements figurant aux paragraphes 72 et 73 du Rapport initial sont toujours d'actualité.
47. Durant la période examinée, les autorités judiciaires de quelques cantons ont traité plusieurs plaintes concernant des violations alléguées de la CEDH. Il n'est toutefois pas possible d'en indiquer le nombre ou la nature, car les cantons ne tiennent pas de statistique à ce sujet.
48. Nous n'avons connaissance que de quelques affaires qui ont occupé les tribunaux. Dans la plupart des cas, la décision prononcée a été le non-lieu. Les affaires les plus fréquentes avaient trait à l'application de la loi fédérale sur l'asile, dont certaines ont fait l'objet

d'un recours auprès de la Commission des droits de l'homme de Strasbourg (cf. paragraphe 5 ci-dessus).

Article 13

49. Il y a lieu de compléter les informations fournies au paragraphe 74 du Rapport initial de la façon suivante:
50. Comme indiqué aux paragraphes 18 à 26 ci-dessus, les actes constituant des infractions selon la présente Convention sont sanctionnés par le droit suisse. Les différents codes cantonaux de procédure pénale permettent à toute personne qui prétend avoir été victime d'un tel acte de porter plainte. Ils lui accordent en outre la possibilité de se constituer partie civile.

Article 14

51. Les renseignements fournis par la Suisse dans son Rapport initial sont toujours valables (paragraphes 76 à 78).
52. Afin d'être en mesure de ratifier la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, que la Suisse a signée le 15 mai 1990, le Parlement a adopté le 4 octobre 1991 une nouvelle loi fédérale sur l'aide aux victimes, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1993 (cf. *annexe*). Ses caractéristiques principales sont les suivantes:
53. La loi oblige les cantons à veiller à ce que des centres de consultation privés ou publics soient à la disposition des victimes. Ces centres, accessibles 24 heures sur 24, doivent fournir - au besoin en faisant appel à des personnes extérieures - tant une aide médicale, psychologique, sociale, matérielle ou juridique, ponctuelle ou suivie, que des informations sur l'aide elle-même. La Confédération suisse s'est engagée à contribuer au financement de la mise en place de ces centres et à la formation de leurs personnels.
54. La loi contient des dispositions importantes visant à protéger la personnalité de la victime en prévoyant, notamment, d'interdire la publication de son identité et d'éviter autant que possible les rencontres entre la victime et l'auteur de l'infraction. Les victimes ont aussi le droit de se faire accompagner lors des auditions et de refuser de répondre aux questions concernant leur sphère intime. En outre, les victimes d'infractions contre l'intégrité sexuelle ont le droit d'être entendues, dans le cadre de l'enquête de police, par des personnes du même sexe qu'elles.
55. La loi garantit en outre une meilleure information de la victime sur ses droits et sur le déroulement de la procédure. Elle lui accorde certains droits d'intervention et de recours dans les procédures pénales cantonales. En limitant la possibilité, fréquemment utilisée par les autorités judiciaires pénales, de renvoyer les victimes devant les tribunaux civils pour ce qui est du jugement des prétentions civiles, la loi leur permet de faire plus faci-

lement reconnaître leurs prétentions civiles dans le cadre de la procédure pénale, et ainsi d'éviter l'expérience douloureuse d'une nouvelle procédure judiciaire.

56. Finalement, lorsque les victimes ne peuvent recevoir une indemnité suffisante de la part de l'auteur de l'infraction ou d'une assurance, la loi prévoit une indemnisation des victimes par l'Etat.
57. Outre les modifications des codes de procédure pénale cantonaux, celles du code pénal et du code pénal militaire, la nouvelle loi a nécessité en particulier la mise en place de centres de consultation, raison pour laquelle l'entrée en vigueur n'a pas pu intervenir plus tôt. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes a été ratifiée le 7 septembre 1992. Elle est entrée en vigueur pour la Suisse à la même date que la nouvelle loi.

Articles 15 et 16

58. Il convient de se référer aux paragraphes 79 à 82 du Rapport initial qui sont toujours d'actualité.

Deuxième partie

Complément d'information demandé par le Comité

59. Le Comité n'a pas demandé d'information complémentaire.

Troisième partie

Autres mesures prises sur le plan international

60. La Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture, mentionnée plus haut, complète et renforce la Convention de 1984 contre la torture en établissant, sur le plan régional, un système préventif de protection des personnes privées de liberté fondé sur des visites effectuées dans les lieux de détention par un Comité international.
61. La Suisse estime que la Convention de 1984 contre la torture pourrait également être renforcée sur le plan universel par un mécanisme semblable à celui de la Convention eu-

ropéenne précitée. C'est pourquoi elle appuie depuis de nombreuses années le projet de protocole facultatif à la Convention contre la torture (E/CN.4/1991/66). Elle soutient financièrement la promotion du projet depuis 1986 et a participé directement à la rédaction du projet actuel, en 1990; en outre, elle est à la fois à l'origine et co-auteur de toutes les décisions relatives au projet prises par la Commission des droits de l'homme, y compris la dernière d'entre elles, la Résolution 1992/43, qui institue un groupe de travail à composition non limitée, chargé d'élaborer un projet de protocole facultatif.

62. Ce projet prévoit la mise en place d'un Comité international d'experts indépendants subordonné au CAT qui serait en mesure de visiter, en tout temps, tout lieu où se trouvent des personnes privées de liberté par une autorité publique. Outre son effet préventif, un tel mécanisme jetterait les bases d'une coopération entre les autorités du pays visité et le Comité d'experts internationaux et constituerait à cet égard une mesure de confiance. En effet, les recommandations faites par ce comité seraient en principe confidentielles. Il ne s'agirait pas de clouer publiquement un pays au pilori, mais de lui offrir des services consultatifs et d'assistance technique dans le domaine de la lutte contre la torture.
63. Le Groupe de travail chargé d'élaborer le protocole facultatif s'est réuni pour la première fois en octobre 1992 à Genève. Les résultats de cette première réunion sont prometteurs (cf. rapport du 2 décembre 1992, E/CN.4/1993/28). Nous espérons que les travaux du groupe pourront s'achever dans les meilleurs délais possibles et qu'ils permettront à la Commission des droits de l'homme d'adopter rapidement un instrument efficace de prévention de la torture. Il est grand temps d'agir, car les nombreuses mesures déjà prises par les Nations Unies en la matière ne sont pas suffisantes: ni l'interdiction absolue de la torture en droit international, ni la Convention de 1984 contre la torture, ni le Rapporteur spécial contre la torture, ni les programmes de services consultatifs en la matière, ni bien entendu le Fonds pour les victimes de la torture ne permettent de lutter contre ce fléau avec suffisamment d'efficacité.
64. La Suisse, qui soutient activement toutes ces mesures sur les plans politique, diplomatique, juridique et financier, estime que seule une action concertée de la communauté internationale en matière de lutte contre la torture sur trois plans (prévention et répression des actes de torture ainsi que réparation due aux victimes de ces pratiques) permettra de lutter contre ce fléau avec une certaine efficacité.



SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE (SFH)
 ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX REFUGIES (OSAR)

Ergänzung zum Geschäft
 "1. Zusatzbericht der
 Schweiz an den Ausschuss
 gegen Folter."

ZENTRALEKRETARIAT
 KINKELSTRASSE 2, 8006 ZÜRICH

BRIEFADRESSE:
 POSTFACH 279, 8035 ZÜRICH
 TELEFON 01/3619640
 FAX 01/3628710
 POSTCHECKKONTO 80-20416-5

EDA
 Direktion für Völkerrecht
 Herrn J.-D. Vigny
 Bundeshaus-West
 3003 Bern

Zürich, 29. Juli 1992

Vernehmlassung der SFH für die Schweizer Berichterstattung an den
 Ausschuss gegen die Folter

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 9. Juni 1992 Gelegenheit geboten, zu-
 handen der schweizerischen Berichterstattung an den Ausschuss gegen die
 Folter eine Stellungnahme zur Anwendung von Art. 3 FoK einzubringen.
 Wir bedanken uns dafür und nehmen diese Gelegenheit gerne mit den fol-
 genden Bemerkungen wahr. Dabei werden wir uns auf einige wenige, uns
 jedoch sehr wichtig erscheinende Probleme des schweizerischen Asylver-
 fahrens beschränken.

Allgemeines

In Art. 3 FoK ist ein Rückschiebeverbot bei drohender Folter verankert,
 verbunden mit der Verpflichtung, bei der Beweiswürdigung eine im betref-
 fenden Staat herrschende ständige Praxis grober, offenkundiger oder mas-
 senhafter Verletzungen der Menschenrechte zu berücksichtigen. Im Asyl-
 verfahren sollten bezüglich Art. 3 FoK relevante Sachverhalte im Rahmen
 der Flüchtlingseigenschaft geprüft werden, zumindest aber bei der Frage,
 ob nach einem abschlägigen Asylentscheid der Wegweisungsvollzug völker-
 rechtlich zulässig ist (Art. 14a Abs. 3 ANAG). In den diesbezüglichen
 Erwägungen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) zur Wegweisungsverfü-
 gung wird freilich nie ausdrücklich auf Art. 3 FoK Bezug genommen. Die-
 se Bestimmung gilt vielmehr stillschweigend, aber in Übereinstimmung mit
 der Lehre, als im weiter gefassten Art. 3 EMRK aufgehoben.

Mit dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren wurde
 die bisher geltende Regelung mit einem bedenklichen Abbau der Verfah-
 rensgarantien gestraft. Aufgrund der Praxis des BFF zum neuen Recht
 ist namentlich bei Nichteintretensentscheiden (Art. 16 AsylG) heute nicht
 mehr gewährleistet, dass stichhaltige Gründe einer Gefahr drohender Fol-
 ter in einem fairen Verfahren sorgfältig geprüft werden.

Nichteintretensentscheide gemäss Art. 16 AsylG

Bei Nichteintretensentscheiden unterbleibt eine materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft und dementsprechend oft auch die Ermittlung des hierzu relevanten Sachverhaltes. Es wird allenfalls noch beim Erlass der Wegweisungsverfügung geprüft, inwieweit deren Vollzug im Hinblick auf Art. 3 FoK zulässig ist. Dahingehende, besondere Abklärungen finden jedoch nicht statt. Bei den einzelnen Nichteintretensgründen führt dies zu folgenden Problemen.

Ob gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. a AsylG kein Asylgesuch vorliegt, wird aufgrund einer Befragung des Antragstellers nach einem stark gekürzten Schema entschieden. Reichen die so eingeholten Auskünfte vielleicht für den Nichteintretensentscheid aus, so erfordert die Prüfung der Gefahr drohender Folter im Sinne von Art. 3 Abs. 1 FoK eingehendere Abklärungen. Diese unterbleiben jedoch, wiewohl das Rückschiebeverbot auch bei einem Nichteintretensentscheid zu beachten ist, und Folteropfer erwiesenermassen grosse Schwierigkeiten haben, über ihre Erlebnisse in einer ersten, kurzen Befragung zu berichten. Bei den Nichteintretensgründen gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. b und e AsylG besteht gar die Gefahr, dass der Asylsuchende lediglich im Sinne von Art. 14 Abs. 2 AsylG summarisch befragt wurde.

Selbst wenn eine eingehendere Befragung des Asylsuchenden stattgefunden hat, so werden diese Auskünfte bei der Prüfung allenfalls anwendbarer Rückschiebeverbote nach der Praxis des BFF nicht ausgewertet. Vielmehr wird jeweils unter Berufung auf die formellen Erwägungen zu den angewendeten Nichteintretensgründen auch die Geltung von Rückschiebungsverböten ausgeschlossen. Damit findet bei Nichteintretensentscheiden faktisch keine materielle Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen des Rückschiebeverbotes gemäss Art. 3 FoK statt (Vgl. ASYL 91/3, S. 8ff.).

Die unzureichende materielle Prüfung der Anwendbarkeit von Art. 3 FoK spiegelt sich in der Entscheidbegründung durch die Verwendung stereotyper, auf einige wenige Sätze beschränkter Textbausteine über die Zulässigkeit der Wegweisung.

Im Zusammenhang mit Art. 3 FoK erweist sich sodann der Nichteintretensgrund gemäss Art. 19 Abs. 2 AsylG als besonders problematisch. Danach bezeichnet der Bundesrat Staaten, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung bestehen soll. Auf Anträge von Asylsuchenden aus derartigen Staaten wird nicht eingetreten, es sei denn, die erste Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung. Diese Bestimmung bedeutet mithin, dass das Vorgehen nach Art. 3 Abs. 2 FoK ins Gegenteil verkehrt wird. Der Bundesrat hat unter anderem Indien zu einem sogenannten "safe country" erklärt. Laut Berichten von amnesty international wird in Indien aber teilweise systematisch gefoltert. Ein aus Indien stammender und dort von Folter bedrohter Asylsuchender müsste demnach bereits anlässlich der rudimentären ersten Anhörung auf diesen Umstand besonders hinweisen. Gerade Folteropfer sind dazu aber, wie bereits dargelegt, zumeist nicht in der Lage.

Ergeht ein Nichteintretensentscheid und wird in der Folge die Wegweisung verfügt, so setzt das BFF dem Asylsuchenden keine Ausreisfrist an, sondern erklärt den Vollzug der Wegweisung als sofort vollstreckbar. Gleichzeitig wird in derartigen Fällen einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. Diese Praxis beraubt den Asylsuchenden somit eines wirksamen Rechtsmittels gegen die unzureichende Prüfung von Art. 3 FoK im Wegweisungsverfahren bei Nichteintretensentscheiden.

Seit der Einführung von Art. 16 ins AsylG hat Anzahl der Nichteintretensentscheid laufend zugenommen. Im ersten Trimester 1991 wurden beinahe 40 % der Asylverfahren durch Nichteintretensentscheid erledigt. Ein für die Einhalten von Art. 3 FoK nicht mehr Gewähr bietendes Verfahren, das als Ausnahmefall konzipiert und insofern tolerierbar war, hat sich so zur Regel entwickelt.

Ich bitte Sie, sehr geehrte Damen und Herren, Bedenken der SFH gegen die Praxis des BFF zu den Nichteintretensentscheiden in Ihrer Berichterstattung an den Ausschuss gegen die Folter Rechnung zu tragen. Für weitere Auskünfte stehe ich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsdienst SFH

Dr. Michael Marugg