

Présentation du rapport de la Suisse sur la mise en œuvre nationale de la Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (13, 14 et 15 avril 2021)

**Introduction de la présentation par la cheffe de délégation,
Madame l'Ambassadeur Corinne Cicéron Bühler**

Directrice, Direction du droit international public

Département fédéral des affaires étrangères

Check against delivery

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

La présentation d'un rapport national constitue une étape importante pour chaque pays qui s'engage activement en faveur des droits de l'homme.

C'est donc un grand honneur pour moi de présenter devant votre Comité le rapport de la Suisse et de dresser, avec la plus grande transparence, le bilan de notre pays dans sa lutte contre les disparitions forcées.

Pour m'assister dans cette tâche, j'ai le privilège d'être accompagnée d'une délégation aux compétences multiples, incluant plusieurs départements du gouvernement fédéral, des instances de poursuite pénale ainsi que des cantons.

I. Présentation des membres de la délégation

Permettez-moi de brièvement vous présenter la délégation :

Notre délégation est composée de représentants de la Direction du droit international public, de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de la police, du Secrétariat d'Etat aux migrations, de la justice militaire, du Ministère public de la Confédération et de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies et autres organisations internationales à Genève.

Certaines questions abordées étant également du ressort des cantons, notre délégation compte également un représentant de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police.

II. Engagement général de la CH en faveur de la protection des droits de l'homme, pays moniste et système fédéral suisse ;

a) engagement

En guise d'introduction, je souhaite rappeler que l'engagement de la Suisse en faveur de la protection des droits de l'homme est profondément inscrit dans son histoire, sa tradition, son ordre juridique et son système politique. La protection des droits de l'homme est consacrée par la Constitution de la Confédération, nos lois nationales, les constitutions et lois cantonales ainsi que nos obligations internationales.

Dans ce contexte, la Suisse s'engage également pour le renforcement de l'assise et de l'autorité des organes de traités de l'ONU comme celui-ci. D'ailleurs, nous encourageons la collaboration entre l'ensemble des acteurs afin de renforcer la capacité d'action et l'efficacité de ceux-ci. C'est dans ce cadre que la Suisse a décidé de se soumettre aussi bien à la **procédure de communication individuelle**, qu'à la **procédure de communication de la part d'un autre Etat partie** auprès de ce présent Comité.

b) engagement dans le contexte du COVID-19

Dans cette perspective de lutte pour la protection des droits de l'homme, nous nous félicitons du travail considérable entrepris ces derniers mois par l'ONU et ses organes, dans le cadre de la protection des droits de l'homme durant la pandémie COVID-19. Nous avons pris bonne note des lignes directrices sur la COVID-19 et les disparitions forcées que ce Comité a publiées conjointement avec le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires. La Suisse s'est quant à elle activement engagée à collaborer avec l'ONU sur la protection des droits de l'homme durant la pandémie, notamment par le biais de ses réponses adressées aux titulaires de mandats de procédures spéciales énumérant et expliquant les mesures prises par le gouvernement suisse face à la pandémie ainsi que leur conformité aux droits de l'homme. De plus, la Suisse a coopéré avec la Haut-Commissaire aux droits de l'homme dans le cadre de la rédaction de son rapport requis par la déclaration présidentielle du Conseil des droits de l'homme en mai dernier.

c) pays moniste et système fédéral

Pour ce qui est spécifiquement de la Convention, il nous faut tout d'abord préciser que la Suisse est traditionnellement **un pays moniste**, à savoir que le droit international public et le droit national font partie d'un seul et même ordre juridique. La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées a donc validité immédiate, fait partie intégrante du droit fédéral et doit être respectée ainsi qu'appliquée par toutes les autorités. Dans ce contexte, **la Suisse a effectué certaines modifications législatives afin d'harmoniser les normes nationales avec le droit international**, point sur lequel je reviendrai dans quelques minutes.

Dans la mise en œuvre de la Convention, il est aussi important de rappeler les particularités du système suisse. La Suisse est un **Etat fédéral**. En d'autres termes, le pouvoir étatique est réparti entre la Confédération, les cantons et les communes. Chacun a son rôle à jouer. Selon notre Constitution, les cantons ont les obligations et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Le domaine couvert par la Convention n'a pas été délégué à la Confédération. La responsabilité

principale de son application est donc du ressort des cantons. La Confédération en assume toutefois la responsabilité sur le plan international.

III. Situation relative au nombre de cas de disparitions forcées en Suisse et introduction de la présentation du rapport via les 4 piliers de l'application de la Convention sur le territoire suisse :

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Comité, avant de vous présenter les points clés de la mise en œuvre de la Convention en Suisse, je peux vous affirmer qu'**en l'état actuel des statistiques, aucun cas de disparition forcée au sens de la Convention n'a été signalé, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal**. Aucune procédure d'enquête ni aucune procédure judiciaire portant sur l'implication d'une autorité suisse dans un cas de disparition forcée n'ont encore été menées.

La structure de ma présentation d'aujourd'hui suit **les 4 piliers fondamentaux de la mise en œuvre de la Convention sur territoire helvétique** : les mesures légales spécifiques à la prévention et à la répression du crime de disparition forcée, le réseau de recherche, l'accès aux lieux de privation de liberté et finalement la protection et les droits des victimes.

1) Pilier I : les mesures légales

Le premier pilier prioritaire est celui **des mesures légales** prises explicitement **en droit interne afin de mettre en œuvre la convention**.

Afin d'ancrer l'objectif de protection de la Convention dans le droit interne, **deux nouveaux textes législatifs** sont entrés en vigueur en même temps que la Convention. Il s'agit de **la loi fédérale du 18 décembre 2015 relative à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées** ainsi que **l'ordonnance du Conseil fédéral y relative**. La loi fédérale règle la mise en œuvre de la Convention, notamment en définissant la notion de disparition forcée, en régissant l'obligation de tenir des dossiers ou encore en instituant un réseau d'échange d'information entre la Confédération et les cantons. Quant à l'ordonnance, celle-ci précise le fonctionnement du réseau, en particulier la communication entre le service fédéral de coordination et les services cantonaux ou encore le traitement des données par le service fédéral de coordination.

Toujours sur le plan législatif, le **crime de disparition forcée** a également été ajouté dans **le code pénal suisse** engendrant des modifications dans **le code de procédure pénale** ainsi que dans **le code pénal militaire et la procédure pénale militaire**. Ces nouvelles dispositions incriminant explicitement les disparitions forcées protègent fondamentalement deux biens juridiques. D'une part, elles assurent que les individus privés de liberté par l'Etat continuent de bénéficier de la protection de la loi et en particulier des garanties de procédure ; d'autre part, elles assurent aux proches d'une personne privée de liberté de pouvoir connaître le sort de celle-ci. Permettez-moi de préciser encore ici que l'infraction de disparition forcée se poursuit d'office en Suisse.

Grâce à l'ensemble de ces mesures légales, les prescriptions de la Convention sont pleinement appliquées et garanties dans l'ordre juridique de notre pays.

2) **Pilier II : le réseau (test case ; structure ; accès aux lieux de privation de liberté ; etc.)**

Permettez-moi de passer maintenant au **deuxième pilier** essentiel de notre système suisse, pilier répondant à l'objectif de protection que poursuit la Convention. La Convention requiert qu'en cas de soupçon de disparition forcée, il puisse être déterminé rapidement et de façon fiable si la personne recherchée se trouve en situation de privation de liberté.

Je tiens ici à vous parler du **réseau de recherche** décentralisé entre la Confédération et les cantons spécialement mis en place afin d'assurer **la recherche de personnes potentiellement victimes de disparitions forcées**.

La Confédération a institué ce réseau afin de garantir que les informations circulent avec efficacité et fiabilité entre les différentes structures que compte la Suisse et que l'exactitude de ces informations soient vérifiées systématiquement au niveau local. La Suisse a ainsi privilégié la création d'un réseau décentralisé en lieu et place d'un registre central, décision qui justifiée par le faible nombre de demandes déposées en Suisse au sujet de personnes recherchées.

Le réseau est composé d'un service fédéral de coordination et d'un service de coordination par canton.

Parmi notre délégation, nous avons l'opportunité d'accueillir deux membres de l'Office fédéral de la police (FEDPOL), Office désigné comme **le service fédéral de coordination**, ainsi qu'une personne de référence des cantons. Ensemble, nous avons considéré important de pouvoir vous présenter les récents développements de ce réseau.

En cas de soupçons de disparition forcée, une demande d'information doit être déposée par une personne sans nouvelle d'un proche. **Les informations nécessaires et le formulaire de demande** pour lancer une recherche sont directement accessibles sur le site internet de Fedpol. Afin de vous faciliter la compréhension du processus, un exemplaire du formulaire vous a été distribué cet après-midi.

Après réception de la demande, l'Office fédéral FEDPOL décide immédiatement de l'opportunité de lancer une recherche et en informe l'auteur de la demande.

Lorsque la décision de lancer une recherche est prise, l'office fédéral FEDPOL contacte immédiatement les services cantonaux de coordination et fixe un délai de réponse maximum de 6 jours ouvrés pour la recherche au sein du réseau. Si la recherche s'annonce complexe, par exemple parce que l'auteur de la demande ne dispose pas de l'intégralité des informations sur la personne recherchée, le délai de six jours peut être prolongé. En revanche, dans les cas urgents, le délai peut être réduit de manière appropriée.

Les services cantonaux de coordination vérifient dans les registres cantonaux ou en se renseignant directement auprès des autorités compétentes si la personne recherchée se trouve dans une institution. Cela concerne tant les lieux relevant **des privations de liberté** en vertu du droit pénal que **les placements à des fins d'assistance** relevant du droit privé et **les détentions administratives**.

A la suite des recherches, les services cantonaux renseignent l'office fédéral FEDPOL. La transmission des informations à l'auteur de la demande est toutefois soumise à l'approbation de la personne concernée et si le consentement n'est pas donné, l'auteur de la demande est informé que la personne recherchée n'a pas disparu. Je tiens à préciser que la transmission d'information s'effectue **par voie de décision motivée**, sujette à **recours**.

A ce jour, 7 demandes concernant une éventuelle disparition forcée ont été déposées par des proches via le réseau. Cependant, je tiens à préciser qu'aucune de ces demandes ne remplissaient les conditions requises pour lancer une recherche au sein du réseau. Les citoyens confondent aisément les éventuelles disparitions forcées avec les cas de « disparition de personnes » sans intervention de l'Etat.

Néanmoins, bien qu'à ce jour les services concernés n'aient pu tester le réseau par le biais d'un cas réel, **il était important pour le Gouvernement de tester l'efficacité de celui-ci**.

Pour ce faire, en février 2020, FEDPOL a lancé **un exercice au moyen d'un cas fictif pour vérifier le bon fonctionnement du réseau ainsi que les réactions des cantons**.

Permettez-moi de partager avec vous les résultats : 24 des 26 cantons suisses ont fourni les informations utiles et nécessaires au service fédéral de coordination dans le délai imparti de six jours ouvrés. Les deux derniers cantons ont fait parvenir les résultats de leurs recherches dans les huit jours ouvrés. **Nous en avons ainsi conclu que le réseau était opérationnel, que les processus de recherche que doivent effectuer les cantons sont connus et qu'ils seront mis en œuvre efficacement dans le cadre d'un cas concret**.

A l'avenir, afin d'assurer son actualité, nous avons décidé que le réseau des interlocuteurs cantonaux continuerait à être régulièrement testé au moyen d'exercices. L'objectif est d'effectuer un exercice de vérification par an.

L'ensemble des mesures que je viens d'aborder montre que la Suisse prend très au sérieux ses engagements découlant de la ratification de la Convention.

Finalement, je souhaiterais encore rappeler ici que **les proches de la victime** bénéficient aussi d'un autre mécanisme efficace et indépendant, **parallèle à celui du réseau**. Il couvre les cas où la privation de liberté intervient en dehors de toute procédure ou dans les cas où les proches ne connaissent pas l'autorité ayant décidé de la privation de liberté, ni le juge compétent pour décider de sa légalité. Dans ce contexte, les proches soupçonnant une disparition forcée **peuvent adresser une dénonciation directement au Ministère public**. Celui-ci aura l'obligation d'établir si le soupçon de disparition forcée est justifié et si la privation de liberté est illégale. Le statut de victime et de partie plaignante des proches leur permet de participer à la procédure.

3) Pilier III : Accès aux lieux de privation de liberté

Dans la continuité des points relatifs au bon fonctionnement du réseau ainsi qu'aux exigences découlant de la Convention, un troisième pilier est essentiel, celui de **l'accès aux lieux de privation de liberté**.

En Suisse, l'exécution des sanctions pénales relève principalement des cantons.

Nous comptons actuellement **100 établissements de privation de liberté**. Ils se répartissent sur 25 cantons, le canton d'Uri n'en disposant d'aucun.

En vertu de la législation suisse (tant fédérale que cantonale), l'accès aux lieux de privation de liberté par des personnes ou organisations est divisé en deux catégories : **l'accès avec préavis et l'accès sans préavis**.

Sont concernés par la catégorie **avec préavis** les personnes qui rendent visite à un détenu telles que les proches et amis, les avocats, les représentants consulaires ainsi que les visiteurs issus de commissions politiques ou des offices d'exécution des peines et mesures. Ces personnes doivent donc aviser de leur visite et s'identifier lors de l'accès à l'établissement.

Au contraire, afin notamment d'effectuer des contrôles, **certaines organisations** peuvent accéder aux établissements de privation de liberté **spontanément et sans préavis** en vertu du **droit fédéral**. Il s'agit de la **Commission nationale de prévention de la torture** (constituée dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole facultatif de la Convention de l'ONU contre la torture), **du Comité européen pour la prévention de la torture** (organe chargé du contrôle de la Convention européenne pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe) et du **Sous-comité pour la prévention de la torture** (institué par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture). Les contacts par oral et par écrit d'un détenu avec ces institutions ne peuvent en aucun cas être soumises à un contrôle. Quant aux **services et personnes désignées dans le cadre du réseau**, celles-ci ont un accès illimité **aux lieux de détention et à tout endroit où il y aurait des raisons de supposer que se trouve une personne disparue**.

En parallèle, certains cantons ont élargi le droit d'inspecter **des lieux de détention sans préavis** en l'octroyant notamment à certaines commissions ou autorités cantonales de surveillances. Par exemple, le canton de Genève a institué **une Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil genevois** ayant la compétence **de procéder à des visites inopinées des lieux de privation de liberté situés dans le canton**. Dans ce cadre, cette Commission indépendante des pouvoirs judiciaire et exécutif examine la conformité des conditions de détention aux lois suisses et aux obligations internationales et peut entendre, à huis clos et hors procès-verbal, certaines personnes privées de liberté.

Un point d'actualité est celui des mesures nationales prises dans le contexte de la pandémie COVID-19. La Suisse a fait beaucoup d'efforts, en faisant en sorte d'assurer la santé de ses détenus par diverses mesures, notamment en libérant certains détenus administratifs et en ouvrant un nouvel établissement, dédié à l'accueil des personnes détenues souffrant du coronavirus (alors qu'un établissement de détention administrative a été temporairement fermé).

4) Pilier IV : Protection et droits des victimes

Enfin, le quatrième **pilier** que je souhaite aborder avec vous Monsieur le Président, mesdames et messieurs les membres du Comité, est celui de **la protection et des droits des victimes en Suisse**.

Comme mentionné dans mon introduction, l'infraction de disparition forcée du code pénal suisse assure aux proches d'une personne privée de liberté de pouvoir connaître

le sort de celle-ci. **Les proches sont donc aussi considérés comme des victimes de ce crime, leur permettant de bénéficier des droits procéduraux résultant de ce statut.**

L'aide aux victimes d'une infraction de disparition forcée est régie pour l'essentiel par **la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) mais l'exécution de l'aide est néanmoins de la compétence des cantons.**

Les prestations prévues par la loi suisse comprennent notamment des **conseils et du soutien en matière médicale, juridique et psychologique**, ainsi que le versement d'une **éventuelle indemnisation ou réparation morale**. L'aide peut être immédiate ou à plus long terme, notamment jusqu'à ce que l'état de santé de la ou des victimes soient stationnaires et que les autres conséquences de l'infraction soient dans la mesure du possible supprimées ou compensées. Par ailleurs, permettez-moi de préciser que les prestations prévues par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction sont **subsidiaries** à l'obtention d'autres prestations par un biais différent tel qu'une **poursuite pénale** ou une **procédure en responsabilité civile**.

Dans ce cadre, il est essentiel pour les autorités suisses que **l'accès et les informations relatives à l'aide aux victimes soient facilités et mis à jour autant que possible**. Pour se faire, le site Web des cantons, cofinancé par la Confédération et destiné à fournir aux victimes des renseignements importants sur les prestations de soutien, a récemment (mai 2019) été soumis à une **refonte complète**. Dans la même optique, **un nouveau guide** relatif à la fixation du montant de la réparation morale au sens de la loi a été publié par l'Office fédéral de la justice il y a une année et demi (octobre 2019) et pour la première fois, des fourchettes de montants ont été fixées pour les atteintes à l'intégrité psychique. Ces démarches ont permis d'apporter **diverses améliorations pour les victimes**.

La Suisse ne se soucie pas seulement des disparitions forcées et de ses victimes sur le plan national mais qu'elle s'engage également sur **le plan international**. En effet, la Suisse est actuellement en train de lancer une collaboration dans le domaine de la lutte contre les disparitions forcées avec **le Mexique**. L'objectif consiste à **renforcer les capacités mexicaines de recherche des personnes disparues**, ce qui devrait se traduire par une augmentation du nombre de personnes identifiées et du nombre de responsables poursuivis en justice. Le contexte sanitaire a retardé le lancement de ce projet, que nous espérons pouvoir débiter avec des premiers cours en format virtuel dans le courant du deuxième semestre de cette année.

IV. Conclusion

Monsieur le Président, Mesdames et messieurs les membres du Comité,

Voilà les éléments que je souhaitais porter à votre attention par le biais de ces 4 piliers fondamentaux sur la mise en œuvre de la Convention en Suisse. J'espère ainsi vous avoir pu démontrer l'engagement actif et de l'étroite collaboration de la Suisse à la poursuite des buts de la Convention tant sur le plan national qu'international.

Je vous remercie pour votre attention et nous nous réjouissons de mener ce dialogue avec vous. Notre délégation est à votre disposition pour vous apporter tout complément d'information que vous pourriez souhaiter durant ces trois jours.

Je vous remercie de votre attention.