



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Convention du 20 décembre 2006
pour la protection de toutes les personnes contre les
disparitions forcées**

**Rapport sur les résultats de la
procédure de consultation
(du 21 décembre 2012 au 8 avril 2013)**

Direction du droit international public

Berne, le 31 octobre 2013

Table des matières

1. Liste des participants à la consultation et des abréviations	3
2. Aperçu	6
3. Objet de la consultation	6
4. Principaux résultats	7
5. Synthèse des principaux résultats de la consultation	7
5.1. Généralités	7
5.2. Création d'une nouvelle infraction pénale relative à la disparition forcée	8
5.3. Compétence en matière de poursuite pénale	11
5.4. Institution d'un réseau entre les registres cantonaux (art. 4 AP)	11
5.5. Accès aux informations et protection de la personnalité	13
5.6. Notion de victime (art. 24 de la Convention)	15
5.7. Procédures de communication individuelle et de communication entre Etats	16
6. Autres remarques des participants à la consultation	16
6.1. Champ d'application (art. 1 de la loi d'application)	16
6.2. Obligation de tenir des dossiers (art. 3 de la loi d'application)	16
6.3. Demande et transmission d'informations (art. 5 et 6 de la loi d'application)	17
6.4. Protection juridique (art. 7 de la loi d'application)	17
6.5. Système d'information (art. 8 de la loi d'application)	18
6.6. Principe de non-refoulement (art. 16 de la Convention)	18
6.7. Autres remarques	19

1. Liste des participants à la consultation et des abréviations

Liste des participants à la consultation

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Conférences cantonales

Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse	CAPS
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (Comité des neuf)	CCDJP

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Parti démocrate-chrétien	PDC
Parti évangélique suisse	PEV
Parti socialiste suisse	PS
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
Union démocratique du centre	UDC

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

Union syndicale suisse	USS
Union des villes suisses	UVS

Associations faitières de l'économie

economiesuisse	
Union patronale suisse	UPS

Tribunaux fédéraux et organes judiciaires

Ministère public de la Confédération	MPC
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunal fédéral	TF
Tribunal pénal fédéral	TPF

Organisations et milieux intéressés

ACAT SUISSE SCHWEIZ SVIZZERA	ACAT
Amnesty International Suisse	AIS
Association Jardin des Disparus	JdD
Commission nationale de prévention de la torture	CNPT
Coalition suisse pour la Cour pénale internationale	ICJ-CH
Croix-Rouge suisse	CRS
Fédération des Eglises protestantes de Suisse	FEPS
humanrights.ch	HR/MERS
International Commission of Jurists, section suisse	CSCPI
Juristes Démocrates de Suisse	JDS
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
Track Impunity Always	TRIAL

Abréviations

Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0)	CPM
Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)	CP
Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)	CPP
Loi du 26 juin 1998 sur l'asile, RS 142.31	LAsi
Loi sur l'aide aux victimes du 23 mars 2007 (RS 312.5)	LAVI

2. Aperçu

Le 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la Convention internationale des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006 pour la clore le 8 avril 2013.¹

Durant cette période, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a reçu au total 48 prises de position, rédigées respectivement par :

- chacun des cantons,
- deux conférences cantonales (la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse),
- le Ministère public de la Confédération,
- cinq partis politiques (PDC, PEV, PLR, PS, UDC),
- deux associations faitières (Union patronale suisse, Union syndicale suisse),
- et douze organisations (ACAT Suisse, Amnesty International Suisse, l'Association Jardin des Disparus, Juristes Démocrates de Suisse, la section suisse de l'International Commission of Jurists, la Commission nationale de prévention de la torture, humanrights.ch, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, la Fédération des Eglises protestantes de Suisse, la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale, la Croix-Rouge suisse, Track Impunity Always).

Parmi les destinataires de la procédure de consultation, cinq ont expressément renoncé à se prononcer (l'Union patronale suisse, economiesuisse, le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal pénal fédéral). Cinq autres se sont ralliés aux observations formulées par la Coalition suisse pour la Cour pénale internationale ou ont fondé leur position sur celle-ci (ACAT, HR, JdD, CRS, TRIAL).

3. Objet de la consultation

La Suisse a signé la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après « Convention ») le 19 janvier 2011. La procédure de consultation portait donc sur la ratification de ce texte et sa transposition en droit suisse.

La Convention impose en particulier à tous les Etats parties de proscrire les disparitions forcées, quelles que soient les circonstances, et de les sanctionner. Si l'ordre juridique suisse

¹ <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2012.html>

satisfait déjà dans une large mesure aux principales exigences de cet acte, la mise en œuvre de cet instrument au niveau national nécessite toutefois des modifications législatives dans certains domaines. D'une part, il faut créer une nouvelle infraction qui sanctionne la disparition forcée en tant qu'infraction sui generis. D'autre part, des mesures sont proposées afin d'assurer la communication entre la Confédération et les cantons en cas de soupçon de disparition forcée.

4. Principaux résultats

Dans leur écrasante majorité (42), les participants à la consultation se félicitent de l'intention du Conseil fédéral de ratifier la Convention, ou adhèrent au moins à ce principe. En revanche, une minorité d'entre eux (6) jugent ce projet inutile et disproportionné, tout en ne s'opposant pas sur le fond aux objectifs poursuivis par ce texte.

21 cantons (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) *saluent* expressément *la ratification* de la Convention ou n'en contestent pas le principe. Un canton (LU) se montre critique à son égard et quatre autres (GL, NW, SZ, TG) la considèrent comme superflue et la rejettent dès lors. La CCDJP et la CAPS ne s'opposent pas à la ratification et saluent le projet de mise en œuvre.

S'agissant des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, tous excepté l'UDC – soit le PDC, le PEV, le PLR et le PS –, sont favorables à la ratification. Il en va de même des associations faïtières, des organisations et des autres milieux intéressés.

La *création d'une nouvelle infraction* sanctionnant les disparitions forcées, tout comme l'*instauration d'un réseau* entre la Confédération et les cantons permettant de localiser rapidement les personnes privées de liberté, ont rencontré un écho largement positif. La formulation concrète de l'infraction et sa place dans la systématique, la protection des données et de la personnalité dans le cadre du réseau envisagé ainsi que la mise en œuvre pratique dans les cantons ont donné lieu à des propositions d'amendement concrètes.

5. Synthèse des principaux résultats de la consultation

5.1. Généralités

Dans leur grande majorité (42), les participants à la consultation estiment que, si la Suisse entend lutter de manière appropriée contre le crime que représentent les

disparitions forcées, il est logique et nécessaire qu'elle adhère à la Convention. Ils font encore valoir que cette ratification s'inscrit dans la droite ligne des objectifs de la politique étrangère helvétique, notamment en matière de promotion des droits humains. Une minorité (6) s'oppose à la ratification.

20 cantons (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG) saluent la ratification de la Convention ainsi que le projet de loi d'application ou du moins ne s'y opposent pas. Parmi ceux-ci, trois cantons (OW, SG, SO) font remarquer qu'ils étaient dans un premier temps opposés à la signature mais qu'ensuite les remarques formulées lors de la consultation portant sur la question ont été reprises dans le projet mis en consultation. Un canton maintient ses réserves au sujet de la mise en œuvre (ZH). Un canton se montre critique vis-à-vis de la ratification (LU) et quatre autres cantons (GL, NW, SZ, TG) la considèrent comme superflue, arguant que l'arsenal juridique suisse est suffisant et dès lors, la rejettent. Quant à la CAPS et au Comité des neuf de la CCDJP, ils approuvent, sur le fond, la mise en œuvre de la Convention. Si le Comité des neuf était, dans un premier temps, réticent à l'idée d'une signature, il est devenu favorable, sur le principe, à la législation d'application, après avoir été associé à la conception du projet de mise en œuvre et après que le Conseil fédéral eut tenu compte dans une large mesure des préoccupations exprimées par les cantons.

Trois partis apportent un soutien sans réserve (PS) ou avec des remarques mineures (PDC, PEV) à la législation d'application. Un autre (PLR) approuve l'objectif de la Convention, tout en émettant des réserves au sujet de la loi d'application. Enfin, un parti (UDC) est opposé à la ratification et expose quantité de griefs à l'endroit de la loi d'application.

Le Ministère public, de même que deux associations faïtières (USS, UVS), plaident en faveur de la ratification.

Le reste des milieux intéressés (ACAT, AIS, CSCPI, HR/MERS, ICJ-CH, JdD, CNPT, FEPS, OSAR, CRS, TRIAL) se félicite du projet de ratification, nombre de ces organisations saluant également la mise en œuvre prévue dans le droit national ; à noter qu'ils ont également soumis des propositions d'amélioration détaillées. Les Juristes Démocrates de Suisse soutiennent eux aussi le projet de ratification, mais renoncent à rendre un avis circonstancié.

5.2. Création d'une nouvelle infraction pénale relative à la disparition forcée

S'agissant de la création d'une nouvelle infraction pénale et des autres modifications légales qu'elle entraîne, les réponses envoyées par les participants à la procédure de consultation

portent essentiellement sur la création de l'infraction pénale en soi, sa place dans la systématique et la formulation des différents éléments constitutifs de l'infraction.

5.2.1. Création de l'infraction pénale en elle-même

La nécessité de créer une nouvelle infraction n'est guère contestée par les participants à la consultation.

Sept cantons ont pris position sur la nouvelle infraction : LU la considère comme nécessaire, tandis que VD, NE, GR et FR reconnaissent sa valeur ajoutée, notamment pour sa portée symbolique (GR) et dans le contexte de l'entraide internationale. NE se réjouit en outre de l'extension de la compétence de poursuivre des infractions commises à l'étranger qu'elle permet (eu égard à la situation dans laquelle le coupable se trouverait en Suisse), nécessaire si l'on entend unifier la pratique à l'échelle internationale. Quant à BE, il estime que l'avantage qui justifie la création de cette nouvelle infraction est qu'elle permet de vérifier plus facilement si la Suisse satisfait aux obligations qui sont les siennes en vertu du droit international.

Pour la minorité des participants à la consultation qui rejettent le projet dans son ensemble, il n'y a évidemment pas lieu d'ajouter cette nouvelle infraction. A cet égard, l'UDC fait valoir que la Suisse peut se doter d'elle-même d'une protection contre les disparitions forcées d'ordre pénal sans pour autant ratifier la Convention. Deux cantons (NW, TG) jugent pour leur part qu'il n'y a pas lieu de légiférer sur ce point, étant donné que le comportement à réprimer est déjà couvert par des infractions existantes, en précisant qu'une forme qualifiée de prise d'otage pourrait ici entrer en ligne de compte.

Le Ministère public juge nécessaire de créer une nouvelle infraction.

Si le PEV se félicite de la création de cette nouvelle infraction pénale, le PLR, lui, ne s'y oppose pas. Quant aux autres milieux intéressés, ils saluent tous cette initiative (ICJ-CH, TRIAL, CSCPI, OSAR, CNPT, JdD, AIS, HR/MERS).

5.2.2. Place de la nouvelle infraction dans la systématique

Certains des cantons qui approuvent la création de la nouvelle infraction pénale (AG, BS, SO) ne sont pas convaincus que la nouvelle infraction relative à la disparition forcée aurait sa place à l'art. 185bis CP. Cette infraction ne s'apparente selon eux pas vraiment à la prise d'otage, laquelle se caractérise par la privation de liberté par voie de contrainte au bénéfice de tiers. Ils suggèrent de la faire figurer à l'art. 264a CP « Crimes contre l'humanité », AG relevant que cela permettrait de surcroît de prendre toute la mesure de la gravité de cette infraction et faisant valoir que l'analogie du cadre pénal n'est pas un argument valable en faveur de

l'art. 185 CP. LU estime pour sa part que la disparition forcée et la prise d'otage sont des infractions proches du point de vue de la structure de la loi.

5.2.3. Eléments constitutifs de l'infraction

Plusieurs participants à la consultation (CCDJP, CAPS, ZH) proposent de ne pas reprendre la formule « pendant une période prolongée » à l'art. 185bis CP, soulignant qu'il suffit de soustraire une personne à la protection de la loi pour que les éléments constitutifs de l'infraction soient considérés comme réunis, indépendamment de la durée. FR regrette la formulation trop vague de l'infraction, notamment s'agissant de la personne qui doit recevoir et transmettre les informations, et appelle de ses vœux une précision. VD déplore pour sa part que la disposition ne couvre pas suffisamment les agissements passifs d'un Etat. Enfin, BE juge la structure systématique de la loi peu réussie et souhaiterait voir examinée l'opportunité de définir dans l'infraction le cercle des personnes habilitées à recevoir des informations.

Plusieurs organisations (AIS, MPC, ICJ-CH, TRIAL) se prononcent en faveur d'une harmonisation de la définition de la disparition forcée entre l'art. 2 de la loi d'application et les art. 185bis CP et 151d CPM proposés. Certaines (AIS, CSCPI, TRIAL) proposent par ailleurs de reprendre telle quelle dans l'art. 2 de la loi d'application la définition de la disparition forcée figurant dans la Convention. Pour terminer, différentes organisations sont d'avis que, dans ce contexte, il y a lieu de préciser et de compléter la notion de victime (cf. plus bas, point 5.7).

5.2.4. Punissabilité du supérieur hiérarchique

Quelques-uns des participants (VD, MPC, TRIAL) à la consultation suggèrent d'ancrer à l'art. 185bis CP le principe de la punissabilité du supérieur, dans l'esprit de l'art. 264k CP. Le MPC fait valoir en effet que le simple renvoi à la notion de garant au sens de l'art. 11 CP ne suffit pas à mettre en œuvre l'art. 6 de la Convention. Pour appréhender de manière explicite la punissabilité du supérieur et les cas d'omission et de négligence, il s'agirait de formuler un nouvel article 185ter CP sur le modèle de l'art. 264k CP.

5.2.5. Sanction

VD considère la peine comme trop légère et le délai de prescription pas assez long ; compte tenu de la gravité de l'infraction, il souhaiterait la voir intégrée à la liste de l'art. 101 CP comme crime imprescriptible. La CNPT juge quant à elle la peine appropriée.

5.3. Compétence en matière de poursuite pénale

Plusieurs cantons (AG, BL, BS, BE, SO) tablent sur le fait que les affaires revêtiront un caractère international, seront de nature politique et nécessiteront des moyens importants pour l'établissement des preuves, ils exigent qu'elles relèvent de la juridiction fédérale, ce que prévoit d'ailleurs déjà l'art. 23, al. 1, let. g, CPP, pour les infractions tombant sous le coup du titre 12 bis et ter. Ils ajoutent que, même si la nouvelle infraction ne devait pas être classée sous le titre 12, il conviendrait tout de même de les soumettre à la juridiction du Tribunal fédéral.

Sur ce point, le MPC rejoint le projet soumis à consultation, faisant valoir que la disparition forcée au sens de l'art. 185bis ne correspond pas au canon du droit pénal international. De plus, il rappelle que, conformément au principe de la quasi-universalité, les cantons sont aujourd'hui déjà compétents pour juger des infractions qui n'ont pas nécessairement de facteur de rattachement personnel ou territorial avec la Suisse (art. 6 CP). Il estime donc cohérent que ces affaires relèvent de la juridiction des tribunaux cantonaux.

Certaines des organisations intéressées (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL) considèrent quant à elles que la solution proposée est acceptable, ajoutant que le service chargé de recueillir les plaintes devrait être centralisé (CRS).

Ces mêmes organisations notent en outre qu'à l'art. 9, par. 2, la Convention n'impose pas la double incrimination, si bien qu'elles doutent que la législation suisse soit déjà compatible sur ce point. Dès lors, elles proposent de compléter la disposition du CP sur le modèle de l'art. 264m CP.

Il importe à la CNPT et à HR/MERS que le message mentionne explicitement qu'en vertu du principe de la compétence universelle, les disparitions forcées pourront être poursuivies pénalement en tant qu'infractions commises à l'étranger (sans que la victime ou que l'auteur ne soit nécessairement suisse).

5.4. Institution d'un réseau (art. 4 AP)

Tous les cantons et les partis politiques approuvant la ratification se félicitent sans exception de l'abandon du projet de registre central au profit de l'institution d'un réseau entre Confédération et cantons. Ces derniers relèvent que les réserves qu'ils ont formulées à ce sujet ont été prises en compte, si bien qu'ils (AG, AR, BS, FR, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SO, VD, VS, ZH) saluent ce choix avec d'autant plus de conviction.

Certains des participants à la consultation (AG, BS, GL, LU, NE, SZ, TG) notent que même l'option du réseau entraînera des frais en particulier pour les cantons. LU observe encore que

la mise sur pied d'un service de coordination cantonal entraînera nécessairement un investissement sur le plan administratif et en termes de personnel. NW estime pour sa part qu'en définitive, le réseau ne coûtera pas moins cher que le registre central, contrairement au VS qui table sur des coûts nuls.

GL, NW et SZ se demandent s'il est nécessaire de s'assurer que les registres existants contiennent toutes les prescriptions de la Convention. De l'avis de certains cantons, des mesures s'imposent à cet égard, notamment en matière d'alimentation et de vérification des banques de données existantes, tâche qui entraînera des dépenses difficiles à évaluer (AG, NW, SZ, ZH). D'autres cantons s'attendent à l'inverse à un faible nombre de demandes et, partant, à des coûts raisonnables (SO). OW part du principe qu'il n'y aura pas lieu d'introduire de nouveaux registres au niveau cantonal du fait que les données exigées à l'art. 17, par. 3 de la Convention ne doivent pas obligatoirement figurer dans un registre, mais peuvent également être saisies dans des dossiers.

Quelques-uns des participants (NE, SZ, ZG, ZH) ont en outre fait observer que les missions concrètes et les compétences des services cantonaux de coordination n'ont pas encore été exposées en détail dans le projet, notamment pour ce qui est de la transmission d'informations (FR, LU) et de l'appréciation du motif d'exception au sens de l'art. 6 de la loi d'application (LU). Il semble dès lors nécessaire d'apporter des précisions et de rédiger le cahier des charges à confier à ces services de coordination. LU et ZH observent qu'il est impératif d'associer les cantons à la définition des délais de traitement du réseau et des détails de son fonctionnement. BS tient à ce que le travail administratif des cantons soit limité au maximum.

La CCDJP se réjouit elle aussi expressément de la solution du réseau, en soulignant à son tour qu'il y a lieu d'associer les cantons à sa mise sur pied.

Deux partis (PDC, PEV) ont également signifié leur adhésion à cette option. Si le PDC juge qu'un registre central serait plus efficace, il admet qu'un réseau permet d'aboutir à un rapport coût-efficacité plus équilibré. Il invite également, lors de l'institution dudit réseau, à exploiter des synergies avec d'autres services non gouvernementaux existants et à impliquer les cantons à la mise en œuvre. Le PLR exprime quelques réserves à l'endroit du réseau. Enfin, l'UDC part du principe que sa création entraînera des dépenses colossales.

L'option du réseau jouit également du soutien des autres organisations intéressées, même si certaines (HR/MERS, CNPT) regrettent que le rejet du registre central puisse se traduire par une hétérogénéité des données enregistrées et, partant, entamer ses performances. ACAT ajoute qu'il lui semble fondamental que les informations soient mises à disposition sans délai. Plusieurs participants (AIS, CSCPI, ICJ-CH, TRIAL) précisent enfin que si l'on entend trans-

mettre les données avec efficacité mais sans tracasseries tout en garantissant le respect des dispositions sur la protection des données, il est impératif que le Conseil fédéral suive de près la mise en œuvre technique du projet, en assure la surveillance et détermine quelles données peuvent circuler au sein du réseau.

5.5. Accès aux informations et protection de la personnalité

5.5.1. Conditions à remplir par la personne requérante

Plusieurs cantons font part de leurs réserves au sujet de l'interprétation, dans la pratique, de l'« intérêt légitime » et estiment qu'il y a lieu de préciser quelles conditions la personne requérante doit remplir (AG, NW, SZ). AG relève que la privation de liberté, mais également la disparition forcée devraient être établies de manière plausible et qu'il devrait y avoir un intérêt digne de protection à la transmission d'informations. La CRS invite à spécifier que toute personne résidant en Suisse peut déposer une demande d'informations, indépendamment de son statut de séjour, tout en rappelant l'importance, notamment en ce qui concerne les sans-papiers, que les données en question ne puissent être utilisées qu'aux fins de la demande de recherche déposée.

5.5.2. Compétences

OW se félicite de ce que la compétence pour recevoir et traiter les demandes d'information revienne au service fédéral de coordination. LU propose de préciser dans l'art. 6 de la loi d'application qu'il appartient au canton responsable de l'affaire d'évaluer si la transmission d'informations concernant une personne recherchée risque de mettre en péril le bon déroulement d'une procédure d'instruction. Il fait en outre valoir que, dans les cas relevant de l'art. 6, al. 3, de la loi d'application, soit lorsqu'un motif d'exception au sens de l'art. 20, par. 1, de la Convention le justifie, le canton dans lequel ladite procédure est ouverte doit pouvoir déposer un recours et y avancer ses arguments.

La CCDJP est d'avis qu'il appartient à la Confédération d'obtenir le consentement de la personne recherchée. ZH souligne même qu'en vertu des règles de procédure, il tombe sous le sens que c'est au service fédéral de coordination de recueillir cette autorisation, ne serait-ce que parce qu'il est l'organe en contact avec l'auteur de la demande. Aussi propose-t-elle de reformuler la fin de l'art. 6, al. 2, comme suit : « (...) et comment prendre contact avec elle, après avoir recueilli le consentement exprès de la personne recherchée ».

5.5.3. Transmission d'informations : teneur et délais

VD note qu'il serait judicieux de préciser quelles informations doivent être communiquées aux personnes requérantes. Une majorité des organisations (AIS, CSCPI, HR/MERS, CRS, TRIAL) appelle par ailleurs de ses vœux une adaptation de l'art. 5, al. 4, AP, de manière à ce que les services cantonaux de coordination ne soient pas tenus d'indiquer au service fédéral de coordination uniquement si la personne recherchée est détenue dans leur canton, mais qu'ils lui indiquent le cas échéant également le lieu où elle est détenue, les éléments relatifs à son état de santé et l'autorité ayant ordonné la privation de liberté, conformément à l'art. 18, par. 1, de la Convention.² LU note enfin que, si une personne recherchée est en détention préventive, il y a lieu de garantir que la transmission de l'information ne compromette pas le bon déroulement de la procédure d'instruction.

Le PDC relève que, si l'on entend rechercher les personnes portées disparues avec efficacité, il est impératif que les services de coordination traitent effectivement les demandes sans délai (art. 5, al. 4, AP), si bien qu'il suggère d'opter pour une terminologie moins évasive. La CNPT juge pour sa part l'ensemble de la procédure interne à l'administration trop contraignante et rappelle à quel point il est primordial pour les proches d'être informé rapidement.

5.5.4. Transmission d'informations et protection des données

Deux cantons (BS, NE) affirment que la loi d'application constitue à leurs yeux une base suffisante en matière de transmission des données. VD se félicite que le texte mis en consultation réserve le droit de la personne détenue à ne pas autoriser la communication de données la concernant. Quant à LU, il note avec satisfaction que les données à transmettre soient limitées au minimum. D'autres cantons (AG, NW, SZ) regrettent que la loi ne tienne pas suffisamment compte des intérêts liés au maintien du secret, si bien que les droits fondamentaux de la personne recherchée pourraient être violés à son insu. Différents cantons (AG, SG, TG, ZH) ainsi que la CCDJP sont d'avis que, lorsque la recherche concernant une personne aboutit et que cette dernière refuse que l'information soit communiquée à la partie requérante, il serait préférable que le service de coordination lui réponde systématiquement que la personne recherchée n'est pas disparue au sens de la Convention et qu'aucune autre information ne peut lui être transmise.

Le PDC estime que, si les réponses nuancées prévues aux demandes ne sont pas idéales, elles sont inévitables. Quant à l'UDC, il craint que la loi d'application ne sonne le glas du

² Le libellé proposé par les participants à la consultation pour l'art. 5, al. 4, AP, est le suivant : « Les services cantonaux de coordination indiquent sans délai si la personne recherchée est détenue dans leur canton. Le cas échéant elles indiquent également le lieu où elle est détenue, les éléments relatifs à son état de santé et l'autorité qui a ordonné la détention ».

régime restrictif d'accès aux informations (possible uniquement avec le consentement de la personne concernée) que la Suisse appliquait jusqu'à présent.

Enfin, plusieurs participants à la consultation (SG, TG, ZH, CCDJP) exigent des mesures permettant d'éviter que les proches d'une personne détenue qui se voient refuser des informations par cette dernière ne parviennent à leurs fins en consultant les dossiers à la faveur d'une procédure de recours.

5.6. Notion de victime (art. 24 de la Convention)

Deux cantons (LU, VD) constatent que la Convention repose sur une notion de victime plus large que celle de la loi sur l'aide aux victimes ; dès lors, dans certains cas de figure, la base légale suisse ne suffit pas à couvrir toutes les prestations qu'exige cet acte. ZH signale par ailleurs deux omissions observées dans le rapport explicatif : d'une part, les auteurs ont omis de mentionner le caractère subsidiaire de l'aide aux victimes, d'autre part, ils n'ont pas spécifié que lorsque les faits étaient commis à l'étranger, les prestations restaient limitées à la Suisse.

Le Ministère public de la Confédération déplore le flou régnant autour de la notion de victime. Il propose donc de compléter la loi d'application, soit en reprenant la terminologie de l'art. 116, al. 2, CPP (tant « proches » que « ayant avec elle des liens analogues »), soit en optant pour le terme de « proches » au sens de l'art. 110, al. 1, CP, lequel est, selon la doctrine dominante, applicable à l'art. 214 CPP qui règle l'information lors de l'arrestation d'un individu, un domaine en lien direct avec le concept de disparition forcée.

S'agissant de l'écart entre la notion de victime ancrée à l'art. 116, al. 2, CPP, et celle figurant dans l'art. 24, par. 1, de la Convention, certaines organisations (AIS, CSCPI, CRS, TRIAL) suggèrent d'ajouter un al. 3 à l'art. 116 CPP. Elles rappellent en outre combien il est capital, dans le contexte des disparitions forcées, d'inclure les proches de la famille dans cette notion de victime, sans quoi celles-ci n'auraient, aux termes de l'art. 17 LAVI, aucun moyen de faire valoir leur droit à une aide lorsque les faits sont commis à l'étranger.

La CRS est d'avis que les victimes d'infractions devraient pouvoir prétendre à une protection et un soutien, quel que soit leur statut de séjour. Elle ajoute que ce soutien devrait être garanti notamment en cas d'exhumations. A titre général, la CRS fait valoir que les textes suisses ne sont pas suffisants en matière de déclarations d'absence.

5.7. Procédures de communication individuelle et de communication entre Etats

Deux cantons (JU, OW) soutiennent expressément la reconnaissance du Comité. SO attire l'attention sur le fait que l'interlocuteur du Comité devrait être le service fédéral de coordination.

Deux partis ont en outre pris position à ce sujet : le PDC pour exprimer son soutien, l'UDC son rejet. Ce dernier relève d'une part qu'habiliter la Suisse à intervenir en cas de violations de la Convention par d'autres Etats est incompatible avec la politique de neutralité qu'elle défend, d'autre part que l'art. 42 de la Convention impliquerait à nouveau de la soumettre à l'autorité d'une juridiction internationale, ce à quoi s'oppose l'UDC.

6. Autres remarques des participants à la consultation

Nombre de participants à la consultation se sont penchés scrupuleusement sur divers aspects de la Convention et ont rendu leur point de vue sur sa mise en œuvre. Le point suivant est consacré aux principales contributions spécifiques, article par article, dès lors qu'elles n'ont pas été abordées du tout ou uniquement évoquées dans la présentation des préoccupations principales.

6.1. Champ d'application (art. 2 de la loi d'application)

Quelques-unes des organisations proposent de compléter le champ d'application de l'art. 2 de la loi d'application afin d'intégrer dans la loi la notion de pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée comme élément constitutif de l'infraction (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL).

6.2. Obligation de tenir des dossiers (art. 3 de la loi d'application)

L'art. 3 de la loi d'application impose aux autorités chargées d'exécuter la privation de liberté de veiller à ce que les données mentionnées à l'art. 17, par. 3, de la Convention soient saisies. ZH rappelle que ces données comprennent des renseignements portant sur la libération du détenu ou son transfert vers un autre lieu de détention et note à cet égard que les informations saisies par la police peuvent être mémorisées pendant une durée limitée uniquement en vertu des règles relevant de la protection des données. Dès lors, si une demande adressée à la police cantonale remontait à un temps certain, elle pourrait ne donner aucun résultat. Comme mentionné précédemment, plusieurs cantons ont fait valoir que le

contrôle de compatibilité de leurs dossiers et registres avec les exigences de la Convention aura inévitablement un impact financier.

6.3. Demande et transmission d'informations (art. 5 et 6 de la loi d'application)

OW et SZ invitent à créer dans la loi d'application une base explicite pour la mise en œuvre du droit d'accès au sens de l'art. 18, par. 1, de la Convention, afin que la transmission des informations citées respecte les normes régissant la protection des données.

AG déplore que la loi d'introduction proposée ne tienne pas suffisamment compte de l'intérêt lié au maintien du secret de l'individu recherché.

NW attire l'attention sur le fait que le risque de violer un droit fondamental – élevé en l'espèce – en transmettant des informations à caractère particulièrement sensible sans que la personne visée en soit informée et y ait consenti, pèse aussi lourd que celui de la disparition forcée.

Pour AG, deux points restent à éclaircir : d'une part, le service de coordination doit-il, sur la base de l'art. 5, par. 3, de la loi d'application, rendre une décision formelle de non-entrée en matière si aucun indice ne suggère que la personne recherchée est détenue ? D'autre part, l'auteur d'une demande non traitée jouit-il d'une protection juridique ? Il ajoute que ce deuxième point revêt une importance décisive pour la mise en œuvre de la Convention.

VD souhaite éviter que les demandes de renseignements émanant des victimes ne soient l'objet de lourdeurs administratives ; aussi, il lui semble important que les requêtes ne se heurtent pas à des exigences trop sévères.

La CRS invite le Conseil fédéral à préciser dans l'art. 6 de la loi d'application que les victimes jouissent du droit à la transparence et de celui d'être régulièrement informées au cours de la recherche. Elle insiste également sur le soin particulier à apporter aux cas dans lesquels la personne recherchée souffre de troubles psychiques, qui la poussent à refuser le contact.

6.4. Protection juridique (art. 7 de la loi d'application)

L'art. 7 de la loi d'application prévoit que la protection juridique est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale. OW fait un manque de clarté quant aux droits et devoirs des cantons résultant de procédures engagées sur la base de cette disposition, notamment en ce qui concerne l'examen des faits, la production des pièces et l'éventuel effet contraignant du jugement.

LU interprète le droit de porter plainte dont jouissent les tiers en vertu de l'art. 17, par. 2, let. f, de la Convention en cas d'autre privation de liberté comme un droit de dénoncer une infraction au ministère public.

ZH suggère de limiter le droit de consulter les dossiers au moyen d'une disposition séparée, arguant qu'il est impératif d'éviter que les auteurs de demandes n'obtenant aucune information au sujet de la personne recherchée en raison du refus de cette dernière ne parviennent à leurs fins en consultant les dossiers à la faveur d'une procédure de recours.

Selon SO, la protection juridique est garantie.

CSCPI, ICJ-CH et TRIAL notent qu'il faut parer aux cas où le service de coordination ne lance pas de recherche, par exemple en l'obligeant à rendre à la partie requérante une décision écrite dans les cinq jours, contre laquelle cette dernière puisse recourir.

6.5. Système d'information (art. 8 de la loi d'application)

TG signale une faute de frappe dans la version allemande de l'intitulé de l'art. 8 de la loi d'application.

6.6. Principe de non-refoulement (art. 16 de la Convention)

VD part du principe que le droit suisse est déjà conforme aux exigences de la Convention sur ce point.

Plusieurs organisations (CSCPI, ICJ-CH, OSAR, CRS, TRIAL) font valoir que le principe de non-refoulement est reconnu par le droit international coutumier et qu'il relève du droit international public. Néanmoins, la liste figurant à l'art. 3, al. 1, LAsi étant considérée comme exhaustive, elles se demandent en vertu de quoi ce principe pourrait également s'appliquer aux victimes potentielles de disparitions forcées. Afin de remédier à ce problème, elles appellent de leurs vœux la création d'une base légale explicite (au niveau de la Constitution ou d'une loi).

La CRS rappelle à cet égard que l'interdiction du refoulement n'est pas mise en œuvre de façon uniforme par tous les cantons.

CSCPI, ICJ-CH, OSAR, CRS, TRIAL attirent en outre l'attention sur le fait qu'aux termes de l'art. 24 de la Convention, les proches d'une personne disparue sont également considérées comme victimes. Il convient d'en tenir compte dans l'application du principe de non-

refoulement : conformément à cette formulation, il devrait aussi protéger les proches des victimes potentielles de disparitions forcées.

6.7. Autres remarques

TG note que les disparitions forcées devraient également être inscrites à l'art. 64, al. 1, CP. De plus, il est d'avis qu'il faudrait remplacer dans l'art. 185bis CP, l'expression « en enfreignant une obligation légale » par l'adverbe « délibérément ».

NE affirme qu'il y a lieu de préciser qui de la Confédération ou des cantons sera chargé de la formation et si la formation visée par la Convention tombera dans le champ d'action de la Confédération ou des cantons.

Différentes organisations (ACAT, CSCPI, ICJ-CH, OSAR, TRIAL) attirent l'attention sur la situation spécifique des ressortissants étrangers établis en Suisse victimes de disparition forcée imputable à des autorités étrangères (p. ex. par la disparition d'un proche parent). Trop souvent, elles ne peuvent s'enquérir du sort des disparus auprès de leur pays d'origine. Afin de les soutenir au mieux, comme l'exige l'art. 15 de la Convention, ces organisations proposent de mettre au point un canal d'information, permettant aux victimes de s'adresser à un service en Suisse, qui se chargera ensuite de communiquer avec l'Etat concerné en passant par ses représentations à l'étranger, avant de demander des informations au sujet de la personne recherchée.

Le Ministère public de la Confédération regrette que l'on n'ait pas saisi l'occasion de la ratification de la Convention pour systématiser, sur la base de l'art. 6 CP, la mise en œuvre d'accords internationaux relevant du droit pénal international.

La CRS note qu'il convient de prendre en considération la situation des anciens « détenus administratifs » et suggère d'appliquer systématiquement aux victimes l'art.25, par. 2 de la Convention avec effet rétroactif.

Le PEV relève que les cas de disparitions forcées doivent être punis avec sévérité et ajoute que la Suisse doit faire preuve de courage et empoigner la problématique de la traite des êtres humains, l'une des principales origines des disparitions forcées.

Enfin, l'USS souligne que la Suisse est tenue de prendre des mesures concrètes pour lutter contre les disparitions forcées, notamment au niveau de la prévention et rappelle que les forces progressistes et les syndicats méritent à cet égard une attention particulière.