

Cantieni, Berichterstatter: Auf die Frage, wer von der Europaratsdelegation gleichzeitig Mitglied der Europa-Union sei, gebe ich die gleiche Antwort wie unser Kommissionspräsident: Ich bin dort Mitglied; es ist mir nicht bekannt, wer sonst noch von den übrigen Mitgliedern der Europaratsdelegation Mitglied ist und wer nicht.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Je garde quatre impressions majeures du débat qui vient de se développer.

Je confirme tout d'abord qu'il faut réellement accentuer ce que nous avons appelé la «relance» du Conseil de l'Europe. Je veux dire par là que l'élargissement des Communautés aurait pour effet, si l'on n'y prend garde, une érosion certaine du rayonnement et de la signification du Conseil de l'Europe. Or, une telle tendance serait regrettable et dangereuse pour l'équilibre et l'harmonie même de l'Europe. Si elle n'était pas enrayée, elle signifierait, à la longue, que le Conseil de l'Europe, ce rassemblement de la grande Europe, le seul qui existe, n'aurait plus la force de porter son message qui est d'abord, il faut y insister, le message des droits de l'homme. Une régression est inconcevable en nos temps agressifs et souvent spoliateurs des valeurs de la civilisation. Cette érosion signifierait aussi le déclin du rôle européen des Etats non membres des Communautés, dont la Suisse, et cela, non plus, nous ne pouvons le concevoir. La consolidation de Strasbourg et de ses institutions doit donc demeurer notre premier souci.

Mais il faut bien comprendre – là est la deuxième dimension de cette réflexion – que notre volonté permanente de renforcer le Conseil de l'Europe ne s'exprime jamais en un repli méfiant de notre part à l'égard des autres institutions européennes. Au contraire, la Suisse doit continuer inlassablement de rechercher le contact et les échanges avec les organisations politiques, économiques, sociales, culturelles de notre continent. Cette démarche est dictée par la part solidaire que nous voulons continuer de prendre à la consolidation de l'Europe, mais elle est dictée aussi par les intérêts de la Suisse, qui dépendent en effet très directement de l'extérieur. La Suisse, moins que jamais, Monsieur Steffen, n'est une île. Le Conseil fédéral partage l'opinion qu'ont exprimée les rapporteurs dans leurs rapports introductifs, et il affirme avec eux que, décidément, les Suisses ne sont pas les seuls artisans de leur prospérité, pour ne parler que de cet aspect économique.

Dès lors, au nom du Conseil fédéral, je remercie les membres de la Délégation parlementaire suisse de leur engagement, de leur imagination, de leur disponibilité dans leur mandat européen. Grâce à eux, l'Europe qui se construit sous l'égide du Conseil de l'Europe est une Europe visible et concrète ou, disons, plus visible et plus concrète. Vous évitez à l'institution, Mesdames et Messieurs les parlementaires, de vivre en quelque sorte pour elle-même (c'est un danger pour les institutions internationales), administrant le ballet des échanges de notes diplomatiques.

Vous avez raison, d'une part, de vouloir davantage de moyens, davantage d'appuis pour l'accomplissement de votre cause – nous partageons sur ce point les remarques de M. Müller quant à l'importance du Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe. Et, d'autre part, vous avez raison d'insister sur la cohérence qu'il doit y avoir entre les décisions que nous prenons ici à Berne, avec effet sur le continent et sur la Suisse bien entendu, et les mêmes décisions que nous faisons prendre à Strasbourg. Il doit y avoir cohérence et parce que cette cohérence, Monsieur Müller, avait quelque peu disparu dans un projet soumis à consultation, le Conseil fédéral, dans sa sagesse bien connue, l'a rétablie en supprimant des dispositions contradictoires dans son droit interne.

Vous le voyez, Monsieur Pini, le vice-ministre des affaires étrangères n'ignore ni les mérites des parlementaires suisses – dont vous-même – ni l'existence même du Conseil de l'Europe. Son passé de vieux combattant européen l'atteste, qui lui permet d'ailleurs de comprendre tout à fait, dans ce sens, l'intervention fort justifiée de Mme Morf.

J'en arrive à ma dernière remarque. En démocratie, on ne

peut conduire aucune politique dans l'indifférence. Or, l'heure de construction européenne – je crois que nous allons nous entendre sur le vocabulaire, Monsieur Steffen, je dis l'oeuvre de construction européenne, vous m'avez saisi? merci! – ne déclenche pas la passion des masses, nous devons bien le reconnaître. On l'a déjà dit plusieurs fois ici et je dois, hélas! le répéter. Il faut donc travailler à l'élargissement et à l'approfondissement de la base de notre politique européenne, il faut y travailler sans relâche.

Je vous remercie, Mesdames et Messieurs les parlementaires européens, et vous toutes et tous, Mesdames et Messieurs les conseillers nationaux, d'informer et de convaincre nos concitoyens de l'importance capitale de la construction de l'Europe, non seulement pour l'Europe elle-même, pour les organisations publiques qui la composent, mais bien davantage pour l'avenir des Européens, pour l'avenir de chaque Européen. En disant cela, et après avoir entendu quelques fortes affirmations tout à l'heure, je juge l'admirable image de Jean Monnet plus valable que jamais: «Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes.»

Präsident: Wir haben die beiden Geschäfte zu bereinigen. Der Bundesrat beantragt, seinen Bericht über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat zur Kenntnis zu nehmen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

Die Schweizer Parlamentarier-Delegation beim Europarat beantragt, auch von ihrem Bericht Kenntnis zu nehmen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt worden.

Zustimmung – Adhésion

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

85.061

Uebereinkommen gegen die Folter Convention contre la torture

Botschaft und Beschlussentwurf vom 30. Oktober 1985 (BBI III, 285)
Message et projet d'arrêté du 30 octobre 1985 (FF III, 273)

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1986
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1986

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Dupont, rapporteur: C'est le 28 avril que cette convention a été adoptée à l'unanimité par notre commission, qui vous propose d'en faire de même. Elle a en outre décidé, également à l'unanimité, de recommander à notre assemblée de transmettre la pétition d'Amnesty International au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Etant donné que la Convention contre la torture n'était pas combattue, elle aurait fort bien pu faire l'objet d'un rapport écrit, conformément à la pratique. La commission a cependant décidé de faire rapport oralement, afin de souligner l'importance de cette affaire pour la politique extérieure de notre pays et celle concernant les Droits de l'homme et d'en préciser la portée. Le texte de la pétition a été en revanche distribué aux membres du conseil pour des raisons d'ordre pratique.

Convention générale. Pourquoi a-t-on besoin d'une nouvelle convention contre la torture puisque celle-ci est déjà interdite par plusieurs conventions et autres instruments de droit international, autant sur le plan régional qu'universel?

Il ressort des renseignements fournis par Amnesty International, par le Comité international de la Croix-Rouge et par

d'autres sources, qu'en dépit de ces interdictions, la torture est utilisée dans plus de cinquante Etats de façon occasionnelle ou systématique. La convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1984, journée des Droits de l'homme, par consensus, c'est-à-dire sans procéder à un scrutin. La convention se fonde, pour l'essentiel, sur un projet de protocole facultatif à la présente convention. Je pense qu'il est intéressant de souligner les points principaux du contenu de cette convention: L'action est mise sur la répression des tortionnaires. La torture est classée parmi les crimes internationalement proscrits. Les signataires s'engagent à collaborer sur le plan international pour poursuivre et punir les tortionnaires. L'action est donc mise sur les mesures à prendre sur le plan national, pour prévenir et punir la torture et sur la coopération internationale en vue de faciliter des poursuites. Le système international d'exécution ne comprend que l'obligation de faire rapport et à titre facultatif, la possibilité est donnée aux personnes et aux Etats de faire les communications à propos de cas de torture et de faire procéder à des enquêtes officielles à leur sujet. La définition de la torture est relativement étroite et ne s'applique qu'aux actes d'agents qui, à titre officiel, infligent intentionnellement une douleur ou des souffrances aiguës physiques ou mentales à des fins déterminées. Sont exclus les actes résultant de l'application de mesures coercitives légales. Ceci pose en réalité un problème, car les Etats ont ainsi la possibilité de rétrécir le champ d'application de la convention par des dispositions législatives. Chacun d'entre vous se rend compte qu'en fait la portée de la convention est limitée à la volonté d'application correcte de celle-ci par les Etats qui l'adoptent.

Obligation de prendre des mesures sur le plan national: Comme Je l'ai déjà dit, il s'agit, avant tout de s'assurer que les Etats poursuivront les auteurs présumés des tortures. Ils sont donc tenus de prendre des mesures efficaces pour empêcher la torture. Ni l'état de guerre, ni un état d'exception, ni l'ordre d'une autorité publique ne peuvent être invoqués pour justifier la torture. Tous les actes de torture doivent être considérés comme des infractions graves, passibles de peine appropriées. Les signataires garantissent aux victimes le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisés. Les tribunaux compétents pour la poursuite de tortionnaires sont déterminés par les principes de la territorialité et de la personnalité. Il est interdit d'utiliser des déclarations dont on a la preuve qu'elles ont été obtenues sous la contrainte. C'est le cas d'ailleurs le plus commun et le plus flagrant.

Obligations sur le plan international. Les Etats sont tenus d'appliquer les quelques principes suivants: le non-refoulement, le principe n'est applicable qu'en raison de motifs réels – la juridiction universelle en rapport avec l'application de cette règle. Chaque Etat est tenu, selon ce principe, d'établir sa compétence indépendamment des principes de la territorialité et de la personnalité, aux fins de poursuivre les infractions visées par la convention, lorsque l'auteur d'une de ces infractions se trouve sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas; l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire la plus complète possible.

A l'article 19, l'on traite des moyens d'appliquer la convention sur le plan international. L'unique obligation prévue par le traité est la présentation par les Etats de rapports périodiques sur l'application de la convention. Communication faite par un Etat: Cette disposition n'a qu'un caractère facultatif. Le comité n'a aucune attribution qui lui permettrait de constater que la convention a été violée.

L'article 22 traite des communications émanant de particuliers. Cette disposition, là encore, n'est que facultative. La possibilité de procéder à une enquête, sans qu'une communication ait été faite, constituerait le principal avantage de la présente convention et justifierait, selon de nombreux avis,

son adoption. Toutefois, comme l'article 28 permet à un Etat signataire de déclarer lors de la ratification – cela a été le cas de l'Union soviétique – qu'il refuse de reconnaître la compétence attribuée au comité, selon l'article 20, l'enquête est devenue, dans la pratique, purement facultative. L'initiative analogue, vu que la lutte contre la torture exige d'autres méthodes sur le plan international que les rapports prévus dans les conventions et la Déclaration des droits de l'homme et nouvellement dans la Convention des Nations Unies contre la torture, un comité international d'experts a été élaboré, en 1977, sur l'initiative du juriste genevois Jean-Jacques Gautier, un projet de convention sur le traitement donné aux personnes incarcérées, prévoyant un système d'inspections à des fins préventives, inspiré dans une large mesure par les méthodes employées par le Comité international de la Croix-Rouge et par les principes qu'il applique, afin d'assurer l'instauration du système de ces inspections dans le monde entier. Ce projet a été joint en 1978 à celui de la convention en tant que protocole additionnel et soumis aux Nations Unies en 1980 par le Costa Rica. Comme on ne pouvait s'attendre à ce qu'une décision soit rapidement prise à son sujet, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – on y revient – prit une nouvelle initiative en 1982. Sa Commission juridique chargea la Commission internationale de juristes d'élaborer, avec l'assistance du Comité suisse contre la torture un projet de convention européenne contre la torture qui correspondrait quant au fond, en ce qui concerne le système des inspections, au protocole additionnel proposé par M. Jean-Jacques Gautier et déposé auprès des Nations Unies.

Etant donné que les mécanismes prévus par la Convention européenne des droits de l'Homme n'entrent en action que si une plainte est déposée, donc si l'on prétend que l'article 3 a été violé, l'objectif principal du projet «nouvelle convention» est de prévenir la torture. Il est prévu de créer une commission qui, après avoir annoncé à un Etat signataire qu'elle a l'intention de procéder à une inspection sur son territoire, peut, à tout moment et sans avis préalable, inspecter n'importe quel lieu de détention et s'entretenir avec les personnes qui sont incarcérées sans que des tiers soient admis à l'entrevue.

Les activités du Comité international de la Croix-Rouge ne seraient pas affectées par la nouvelle convention. Le CICR estime que le projet du Conseil de l'Europe compléterait opportunément les Conventions de Genève. On espère qu'une fois appliqué et s'il donne satisfaction, ce système servira de modèle pour d'autres régions du monde et stimulera les efforts entrepris en ce sens par les Nations Unies. Comme d'autre part les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent, eux aussi, se rendre coupables de torture et d'autres peines ou traitements cruels, des accusations y relatives ayant effectivement été formulées contre certains d'entre eux, la convention a sa raison d'être pour notre continent aussi notamment à titre préventif.

Si tout va bien, on peut espérer que ce projet de convention européenne sera soumis, au cours de ces prochaines années, aux pays membres du Conseil de l'Europe pour signature et ratification.

En conséquence, je vous propose, comme l'a fait votre commission, d'adopter à l'unanimité cette convention.

86.253 Petition Amnesty International. L'article 40 du Règlement du Conseil national prévoit que les pétitions doivent être examinées d'abord par la Commission des pétitions et l'examen des constitutions cantonales. Toutefois, si la pétition concerne une affaire pendante, la commission compétente pour cette affaire procède à l'examen de la pétition. La commission unanime a décidé de vous proposer de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte conformément à l'article 40, 2e alinéa, du Règlement. La commission partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel la Suisse pourrait contribuer de manière efficace à la suppression de la torture si elle ratifie la convention. Notre pays travaille aussi très activement à l'élaboration de la Convention européenne contre la torture dont je viens de parler et qui fait suite à l'initiative prise par M. Jean-Jacques Gautier.

Enfin, nous soutenons la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies qui demande l'institution d'un rapporteur spécial pour les cas de torture. Si besoin est, la Suisse intervient aussi sur le plan bilatéral auprès des gouvernements en cause. Elle accorde aussi un soutien financier à la Commission internationale des juristes.

En ce qui concerne la requête des pétitionnaires, selon laquelle la Suisse devrait donner une grande importance à ses efforts lors de l'appréciation d'objets relatifs à l'aide économique et financière afin de contribuer à la suppression de la torture. Je renvoie aux remarques faites par M. Aubert, conseiller fédéral, qui s'est largement exprimé dans ce domaine.

On se rapportera également à ce propos au chiffre 24 du rapport que le Conseil fédéral a présenté en 1982 sur la politique de la Suisse en matière de protection des droits de l'homme.

Sager, Berichterstatter: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat das Uebereinkommen gegen die Folter geprüft und befürwortet einstimmig dessen Ratifizierung durch den Bundesrat.

Gegen diese Konvention kann kein vernünftiger Grund erhoben werden, daher hätte sich die Kommission mit einem schriftlichen Bericht begnügen können. Sie beschloss indes eine mündliche Berichterstattung, um die Wichtigkeit der damit aufgeworfenen Frage und die Bedeutung der damit visierten Plage zu unterstreichen. Der Botschaft, deren Lektüre sich lohnt, sowie den Ausführungen des Kommissionspräsidenten konnten Sie alle notwendigen Angaben entnehmen. Sie erfahren daraus, dass das vorliegende internationale Uebereinkommen nicht das erste Instrument darstellt, das zur Bekämpfung der Folter geschmiedet worden ist, wobei allerdings diese Konvention sehr viel detaillierter ist und über das Verbot der Folter hinaus geht, indem sie Wege zu dessen Durchsetzung weist. Die Folter wird zu einem international geächteten Verbrechen erklärt und die Signatarstaaten verpflichten sich zur internationalen Zusammenarbeit bei der Verfolgung und Bestrafung von Folterern. Im Vordergrund stehen innerstaatliche Massnahmen zur Verhinderung der Folter und zu deren Bestrafung sowie zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Erleichterung der Strafverfolgung. Dadurch sind die Maschen des Netzes etwas enger geknüpft worden, jedoch nicht so eng, dass sich allzu viele Staaten geweigert hätten, die Konvention zu ratifizieren.

Ein Kompromiss zwischen dem Wünschbaren und dem Realisierbaren war auch hier anzustreben. Trotz des Fortschrittes, den diese neue Konvention verheisst, kann man sich fragen, ob eine weitere Konvention sinnvoll sei, nachdem das Folterverbot etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und im internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966 bislang sein Ziel verfehlt hat. Eine weitere Konvention, so könnte man argumentieren, bleibe unbehelflich, besser sei es, den bisherigen Rechtssätzen endlich Nachachtung zu verschaffen. Man wird auf solche Ueberlegungen antworten müssen, dass sich der Kampf ums Recht weder in einem Tag noch mit einer Konvention gewinnen lässt. Vielmehr geht es um einen langsamen Prozess, wie denn auch die Ueberwindung des Faustrechts Jahrhunderte gebraucht hat.

Gefoltert wird in vielen Staaten, in Chile und Nicaragua, in Aethiopien und Südafrika. Gefoltert wird vor allem in kommunistisch geführten Staaten. Das Völkerrecht hat es schwer, sich durchzusetzen; es kann sich nicht wie das Landesrecht der Polizeigewalt bedienen. Es bleibt angewiesen auf die Menschen guten Willens, die sich ihm unterstellen, die für seine Anerkennung plädieren, die seine Verletzung kritisieren und moralisch ahnden.

Der langsame Weg – erschwert durch die Machtanmassung von Diktatoren – erfüllt viele mit Pessimismus und gelegentlich sogar mit Hoffnungslosigkeit. Dagegen hilft die Einsicht, dass sich Fortschritte nur im steten Bemühen erzielen lassen, in einem Bemühen, das ein Auf und Ab kennt, aber letztlich doch echte Fortschritte erlaubt, zwar nicht die Ver-

wirklichung der idealen Gesellschaft, aber doch eine langsame Annäherung daran, eine Distanzname auch zum Unrecht.

Wir haben in diesem Jahrhundert schlimme Rückfälle erlebt, weil der technische Fortschritt das Instrumentarium bereitstellte, um staatliche Herrschaft totalitär auszuüben. So wie es leichter ist, zu zerstören als aufzubauen, so müssen wir auch mehr Kraft aufwenden, diese Rückschläge zu überwinden, die mit besserer Einsicht und Voraussicht vermeidbar gewesen wären.

Selbst die mächtigsten Diktaturen der Gegenwart können sich dem Postulat der Menschenrechtsverwirklichung nicht mehr entziehen. Die Fortschritte von Tag zu Tag mögen unmerklich sein, aber sie sind da. Die physische Ausschaltung von Oppositionellen, die zur Zeit der Säuberungen 1937 bis 1939 in der Sowjetunion Millionen dahinraffte, gehört der Vergangenheit an. Wenn Folterungen häufig geblieben sind, so sind sie doch seltener geworden; auch haben sie die physische Eliminierung weitgehend ersetzt, und das ist in der Regel ein leichter Fortschritt.

Als 1948 die Sowjetunion der Erklärung der Allgemeinen Menschenrechte zustimmte, hat sie sich zweifellos von der Ueberlegung leiten lassen, das diene ihrem internationalen Ansehen, und in ihrem Herrschaftsbereich bleibe sie omnipotent. In der Folge musste und muss die Kremführung erleben, dass die Bürger der Sowjetunion sich ihrer Rechte bewusst werden. Die Schlussakte von Helsinki hat eine unerwartete, sehr bedeutungsvolle Wende eingeleitet. Mit jeder weiteren internationalen Konvention zur Verbesserung der Menschenrechte, der beizutreten auch die Sowjetunion einem wachsenden moralischen Druck untersteht, verbessert sich die Lage der Menschenrechte. Der Weg ist lang; einen kurzen zu erhoffen ist illusorisch, weil die innere Ueberwindung des Unrechtsstaates Jahrzehnte erfordert. Einen kurzen Weg von uns aus zu erzwingen ist verbrecherisch, weil ein militärischer Krieg unsägliches Leid und Chaos schafft. Damit der Weg überhaupt begangen wird, ist der ständige Druck notwendig. Ein Element, ein Mosaiksteinchen zum Bild ist nicht bloss die Ratifizierung der Konvention gegen die Folter, sondern die Frage an die Regierungen jener Länder, in denen gefoltert wird, ob sie diese Konvention ratifiziert haben und einhalten.

In den Dienst dieser Absicht stellt sich die Petition von Amnesty International. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat zustimmend davon Kenntnis genommen und sie mit der Bitte um Kenntnisnahme dem Bundesrat zugeleitet. Allerdings sollten wir zur Erreichung des Zieles nicht die nur in Ausnahmefällen richtigen und nur kurzfristig wirksamen Mittel des Boykotts einsetzen. Wirksamer als Handelsverbote ist der Verzicht auf Subventionierung, etwa durch langfristige Kredite und durch den Export hoher Technologien. Besser als ein Boykott der kulturellen Beziehung ist deren Verstärkung, auch um die Botschaft des etwas helleren Graus in die Regionen des etwas dunkleren Graus zu tragen, und an die Regierenden auf der Gesprächsebene international immer wieder die Frage: Haben Sie zum Beispiel die Konvention gegen die Folter unterzeichnet, halten Sie dieses Versprechen ein? Wir müssen diese Frage unverzagt wiederholen, weil steter Tropfen schliesslich Steine höhlt.

Zum Schluss eine persönliche Bemerkung: Ich unterstütze den Antrag von Herrn Renschler auf Unterstellung dieser Konvention unter das Referendum, weil auf diese Weise ausserpolitische Fragen sowohl näher an das Volk als auch besser in die Mitverantwortung des Volkes gerückt werden.

Präsident: Das Wort hat Herr Renschler, der zugleich seinen Antrag zu Artikel 2 begründet.

Renschler: Die Folter ist bereits in mehreren internationalen Vereinbarungen und Erklärungen verboten, beispielsweise in der Allgemeinen Uno-Erklärung der Menschenrechte, in den Genfer Konventionen, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention. Dennoch kommen Folterme-

thoden weiterhin täglich zur Anwendung. Ich habe den Eindruck – im Gegensatz zu Herrn Sager –, dass die Folter nicht ab-, sondern zunimmt, sie arbeitet aber mit subtileren Methoden, als das früher vielleicht üblich war. Amnesty International hat sich grosse Verdienste darum erworben, dass die Weltöffentlichkeit immer wieder – und zwar aufgrund von konkreten und geprüften Fällen – von Folterungen Kenntnis erhält. Allein seit 1980 hat Amnesty International Berichte über Folterungen und Misshandlungen aus rund 100 Ländern erhalten.

Das vorliegende Uebereinkommen ist ein weiterer Schritt zur internationalen Achtung der Folter. Leider enthält das Abkommen aber kein allgemeingültiges, wirksames Durchsetzungsinstrumentarium für die Ahndung von Verstössen gegen das Verbot der Folter. Obligatorisch ist lediglich die jährliche Berichterstattung der Vertragsstaaten an den Ausschuss gegen die Folter. Dieser Ausschuss kann zwar bei Verdacht auf Folterung von Vertragsstaaten Auskünfte verlangen und sogar vertrauliche Untersuchungen durchführen. Die Vertragsstaaten sind jedoch nicht gezwungen, diese Tätigkeit des Ausschusses anzuerkennen. Ebenso steht es den Vertragsstaaten frei, die Beschwerde eines Staates gegen einen anderen sowie die Individualbeschwerde zu akzeptieren oder es nicht zu tun. Dieses Uebereinkommen sieht auch keinerlei Sanktionen vor. Die Konvention ist somit ein Dokument der minimalsten Verständigung. Das Dokument trägt ausgesprochenen Kompromisscharakter. Bedauerlich ist insbesondere die einschränkende Definition der Folter. Leiden, die aus sogenannten gesetzmässigen Sanktionen entstehen, beispielsweise durch Handlungen von Polizeiorganen, gelten nicht als Folter.

Trotz der Mängel des Uebereinkommens befürwortet die sozialdemokratische Fraktion seine Ratifikation. Sie begrüsst selbstverständlich auch, dass die Schweiz sowohl die Staats- wie auch die Individualbeschwerde anerkennt. Neben dem unzulänglichen Durchsetzungsinstrumentarium enthält das Uebereinkommen wichtige Verpflichtungen zu innerstaatlichen Massnahmen und auf zwischenstaatlicher Ebene. In diesen beiden Bereichen kann die Schweiz ein gutes Beispiel geben und damit dazu beitragen, dass der Kampf gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen oder Strafen erfolgreich ist.

Besondere Beachtung verdienen in diesem Zusammenhang die folgenden Verpflichtungen, die im Uebereinkommen enthalten sind:

1. Wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmässige, gerichtliche oder sonstige Massnahmen, um Folterungen in der Schweiz zu verhindern.
2. Unterricht und Aufklärung über das Verbot der Folter als vollwertiger Bestandteil der Ausbildung des mit dem Gesetzesvollzug betrauten zivilen und militärischen Personals.
3. Das Verbot der Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung einer Person in einen anderen Staat, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Person dort Gefahr läuft, gefoltert zu werden.

In diesen drei Bereichen kann die Schweiz mit gutem Beispiel vorangehen, indem diese Bestimmungen strikte eingehalten werden.

Nun zur Begründung meines Antrages, das Uebereinkommen dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung zu unterstellen: Letzte Woche hat die Ratsmehrheit die beiden Zusatzprotokolle Nr. 6 und 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention dem fakultativen Referendum unterstellt, und zwar gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV. Die Frage des fakultativen Referendums stellt sich nach meiner Meinung gerade im Rückblick auf die Diskussion von letzter Woche auch bei diesem Uebereinkommen gegen die Folter. Der Bundesrat macht in seiner Botschaft geltend, das Staatsvertragsreferendum nach Artikel 89 Absatz 3 sei nicht gegeben. Er weist insbesondere darauf hin, dass keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung vorliege.

Nach dem Entscheid der letzten Woche müsste der Rat nach meiner Auffassung zu einem anderen Schluss kommen; er

kam nämlich letzte Woche auch zu einem anderen als der Bundesrat. Wenn schon letzte Woche bei den beiden Zusatzprotokollen eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung vermutet wurde, liegt diese Vermutung beim Uebereinkommen gegen die Folter noch wesentlich näher. Artikel 8 bestimmt beispielsweise, dass Folterhandlungen als Straftaten gelten, die in jedem bestehenden und neuen Auslieferungsvertrag einbezogen sind. Hier liegt sogar eine Self-executing-Funktion vor.

Dennoch verlange ich mit meinem Antrag nicht die Unterstellung des Uebereinkommens unter Artikel 89 Absatz 3, sondern unter Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung, also nicht die Unterstellung wegen multinationaler Rechtsvereinheitlichung, sondern die Unterstellung aufgrund des freien Ermessens des Parlamentes. Mit dieser Unterstellung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Parlament dem Uebereinkommen eine wesentliche Tragweite beimisst; denn das soll ja ein Kriterium sein, wenn das Parlament nach Artikel 89 Absatz 4 BV eine Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum vorsehen will.

Mit dem fakultativen Referendum kann unterstrichen werden, dass das Parlament dem Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen oder Strafen ein grosses Gewicht auf nationaler, zwischenstaatlicher und multilateraler Ebene beimisst.

Das Uebereinkommen soll trotz seiner Mängel, die ich erwähnt habe, nicht einfach nur vom Parlament – ohne Einbezug des Volkes – verabschiedet werden, sondern das Volk soll daran partizipieren – mit der Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen. Wird das Referendum nicht ergriffen – was ja zu erwarten ist –, hat das stimmberechtigte Volk stillschweigend seine Zustimmung zu diesem Uebereinkommen gegeben; das Uebereinkommen ist dann auf breiter Ebene abgestützt, nämlich vom Volk und nicht nur vom Parlament. Wenn das Volk stillschweigend zugestimmt hat, kann man auch annehmen, dass damit der Gesetzgeber den Auftrag des Volkes hat, die innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Massnahmen auf dem Gebiet «Kampf gegen die Folter» zu ergreifen und durchzusetzen.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Eggly-Genève: Le groupe libéral ne peut que se féliciter de cette convention de l'ONU pour lutter contre la torture. Il était bon que la Suisse la signât dès le premier jour possible, ce qu'elle a fait. Et l'on ne voit pas qui, dans ce conseil, s'opposerait à une ratification qui correspond si totalement à nos principes, à notre manière de considérer la personne et de la respecter.

Bien sûr, la Suisse aime particulièrement les conventions efficaces. Le groupe libéral partage le regret du Conseil fédéral quant au caractère facultatif de l'article 20 de la convention qui prévoit un droit direct de surveillance d'un comité constitué à cet effet. Il est évident qu'en se soustrayant à cet article un pays prévoit l'échappatoire, ou tout au moins la couverture implicite des pratiques de torture. C'est triste. Néanmoins, cette convention à plusieurs étages représente un progrès. Deux autres articles facultatifs permettent au comité d'examiner le bien-fondé de plaintes, même de particuliers: ils sont importants. Il allait sans dire que la Suisse les accepterait d'emblée.

Comme l'a dit le rapporteur alémanique, M. Sager, l'effort doit se poursuivre inlassablement. La pression morale et politique doit être constante contre la torture. Cette convention n'est pas satisfaisante, mais elle représente néanmoins un progrès. Elle n'est pas l'aboutissement souhaitable, mais elle représente une pression.

La torture, c'est vrai, n'est que trop courante aujourd'hui de par le monde. La Commission des droits de l'homme de l'ONU a nommé – cela apparaît dans le message – un rapporteur spécial qui devrait chercher à intervenir auprès de tout Etat suspect, même si cet Etat n'est pas signataire de la convention. Voici encore une pression supplémentaire. Puisse-t-elle contribuer à faire reculer le phénomène de la torture!

Mais il faut aussi saluer l'intention du Conseil fédéral de prendre une part active à l'élaboration de la révision d'une convention du Conseil de l'Europe qui pourrait aller plus loin dans la lutte contre la torture, notamment grâce à l'obligation qui serait faite à tous les Etats signataires, et sans réserves cette fois, d'accepter en tout temps un contrôle objectif. Ce serait s'inspirer directement d'un projet suisse, celui qu'essayait avec ardeur de promouvoir le Genevois Jean-Jacques Gautier. Que l'Europe comme telle puisse se manifester de la sorte, qu'elle puisse se manifester en pointe, en tirant peut-être plus loin, dans quelques années, la convention de l'ONU, que la Suisse ait une part active à cet effort européen, voilà ce qu'on doit souhaiter! C'est dans cet esprit et dans cette perspective que le groupe libéral votera la ratification de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Quant à la pétition d'Amnesty International, le groupe se rallie à la proposition de la commission: prendre connaissance et transmettre au Conseil fédéral.

Permettez-moi maintenant de prendre position sur la proposition de M. Renschler qui veut ouvrir le référendum facultatif. Puisque le groupe libéral a obtenu de vous la possibilité du référendum facultatif pour les protocoles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il se doit bien sûr de prendre position ici sur la proposition de M. Renschler. Tout d'abord, pour dire qu'il est d'accord avec le Conseil fédéral. Il n'y a rien de directement applicable dans notre droit interne. Ce n'est pas, comme on dit en bon français «un traité self-executing». Il n'y a qu'à prendre l'article 4 de la convention: tout Etat veille à ce que la pratique de la torture soit réprimée pénalement. Il s'agit donc d'une recommandation. Contrairement à ce qu'il en était la semaine dernière, je crois que nous sommes bien d'accord – et M. Renschler aussi – l'article 89, alinéa 3 ne s'applique pas, et M. Renschler ne demande pas l'application de cet article. Il demande que le Parlement utilise l'article 89, alinéa 4, pour ouvrir la possibilité du référendum. Or, nous comprenons cet alinéa 4 de l'article 89 comme étant prévu pour des cas particulièrement importants pour la Suisse, des cas sur lesquels le peuple devrait être consulté dans l'esprit de nos institutions, quand bien même les conditions de l'alinéa 3 ne seraient pas remplies et ne devraient pas l'amener à pouvoir voter. Il ne s'agit donc pas d'une unification multilatérale du droit, mais de quelque chose qui est jugé important.

En ce qui concerne l'interdiction de la torture et la sanction pénale des actes qui s'y rapportent, voilà une chose qui est absolument évidente pour nous. Il n'y a rien là qui soit de nature à nous troubler, à provoquer la contestation. Nous participons tout simplement à une pression internationale exercée sur d'autres. Il n'y a rien de commun, par conséquent, avec des conventions qui ne représentent pas une unification multilatérale du droit, mais des conventions qui seraient de nature à provoquer chez nous la discussion, voire la contestation.

Je pense, par exemple, Monsieur Renschler, à la Charte sociale européenne. Cette dernière, en effet, pourrait provoquer la discussion au sein du peuple suisse, la contestation, car elle contient des recommandations qui peuvent aller à l'encontre de ce que pensent certaines personnes de certaines pratiques chez nous. C'est la raison pour laquelle on pourrait en discuter. A ce moment-là, le Parlement pourrait décider de l'opportunité de recourir à l'alinéa 4 de l'article 89, mais ici, nous ne voyons pas l'utilité d'un tel recours. Ni l'importance du sujet, ni le risque de contestation, ni la régularité d'une pratique démocratique, ni le respect des droits populaires ne commandent le recours à l'alinéa 4 de l'article 89. On comprend mal les vrais motifs de M. Renschler. Je me demande donc si vous n'avez pas déposé cette proposition un peu par représailles contre notre proposition de la semaine dernière – ce qui serait quand même une drôle d'idée.

Nous, les libéraux, sommes contre une manière de jouer avec les droits du peuple. Nous sommes donc opposés à un

opportunisme parlementaire en la matière. En l'occurrence, l'application de l'article 89 ne s'impose absolument pas à notre conseil. C'est la raison pour laquelle, et dans le même esprit dans lequel nous étions intervenus la semaine dernière, nous nous opposons à la proposition de M. Renschler.

M. Longet: Je voudrais également dire ma satisfaction que notre pays puisse maintenant ratifier cette convention qui vient s'ajouter à une série d'autres instruments dont a parlé tout à l'heure le président de la commission.

La torture, en effet, comme le souligne le Conseil fédéral dans son message, n'est pas un vestige d'un lointain Moyen Age mais malheureusement une pratique dont on doit constater le développement comme stade suprême de la violence d'Etat face aux individus. Il est indispensable, et nous nous réjouissons que nous le manifestions aujourd'hui, que la communauté internationale, ou plus précisément, les pays attachés aux droits élémentaires de la personne humaine, à l'inviolabilité de la personne humaine, réagissent très fermement. Nous devons le faire pour tenter d'enrayer cette évolution qui nous ramène vers une barbarie, mais une barbarie dotée des moyens de la technologie moderne.

Je partage en l'occurrence complètement l'appréciation du Conseil fédéral lorsqu'il assimile les pratiques en usage dans certains régimes intégristes, comme la lapidation ou l'amputation de membres, à la torture. Encore faut-il voir si juridiquement cette interprétation sera couverte par le texte. Le problème majeur que nous avons à affronter dans la lutte contre la torture est le fait que les tortionnaires sont des Etats. On a affaire à des Etats, des Etats sujets de droit international, qui ne reculeront pas devant des bons sentiments, devant des appels à l'humanité. C'est là que les réserves formulées, notamment par M. Renschler, sur le manque d'instruments concrets pour obtenir un résultat prennent tout leur poids. Nous pensons qu'il nous faut faire davantage que simplement signer un instrument et je voudrais proposer au Conseil fédéral une action concrète qui pourrait nous rendre plus efficaces dans cette lutte contre la torture.

Ce que les Etats qui pratiquent la torture craignent le plus, c'est que leurs agissements se sachent. Si l'on n'a pas de grands instruments de sanctions juridiques, reste alors la sanction de l'opinion publique, en tout cas là où cette opinion peut se manifester. Dès lors, je voudrais que nous puissions, nous, et en particulier le Conseil fédéral, nous engager et nous employer à mettre davantage en évidence les situations, les dénoncer, participer à l'effort de mobilisation de l'opinion publique, car c'est bel et bien la seule arme effective qu'on pourra opposer à l'avancée de ces pratiques scandaleuses de torture, de la part d'Etats.

A mon sens, sans ce travail de mobilisation de l'opinion publique, les objectifs de la convention risquent d'être relativement peu près d'être atteints, et je dirai même que ce travail de mobilisation est la condition pour atteindre ces objectifs. J'ai l'impression que sinon la convention risque d'être un papier parmi d'autres, une pierre dans une construction, mais peut-être pas suffisamment solide pour permettre d'enrayer la progression de ce que nous voudrions supprimer à tout jamais.

Nous ne voudrions pas que cette convention devienne un «tigre de papier» de plus, nous voudrions qu'elle entraîne non seulement une adhésion juridique mais aussi une adhésion politique. Le levier pour ce travail d'opinion que le Conseil fédéral devrait aider à faire doit être cherché autour du rapport annuel que le Comité contre la torture, institué par la convention, doit établir à teneur de l'article 19. Nous avons ici un instrument pratique, concret, que nous pouvons utiliser. Ce rapport, comme beaucoup d'autres, peut aboutir dans un tiroir, il peut être diffusé à usage interne, mais on peut aussi en faire une arme contre la torture. C'est ce que j'aimerais que le Conseil fédéral puisse faire, et qu'il nous dise que, à partir des instruments qu'on lui donne, par rapport à cet engagement que nous prenons de participer à la lutte contre la torture, on va plus loin que simplement

déposer notre signature, réaffirmer des principes; on essaie de participer à la mobilisation de l'opinion publique. Telle est la proposition concrète que je voulais faire dans ce débat.

Bonny: Unsere Fraktion stimmt der Ratifikation der Konvention gegen die Folter zu. Es bedarf nicht langer Worte, um diese Zustimmung zu begründen: Das Weltgeschehen auf den verschiedensten Kontinenten zeigt, dass das Thema Folter leider nicht an Aktualität verloren, sondern eher gewonnen hat. Wenn wir zustimmen, so noch aus dem spezifischen Grunde, weil wir der Meinung sind, dass gerade auf diesem Gebiet auch das Universalitätsprinzip, das eine der Konstanten unserer Aussenpolitik ist, besondere Beachtung finden soll. Wir haben den Eindruck, dass manchmal allzu sehr nur von einzelnen Ländern die Rede ist und über andere, die ebenfalls gegen diese Prinzipien verstossen, geschwiegen wird. In diesem Sinne also klare Zustimmung zu dieser Konvention!

Ich äussere mich nun zum vorliegenden Antrag Renschler, allerdings nicht im Namen der Fraktion, weil der Antrag anlässlich der Kommissionsberatung noch nicht vorlag. In dem Sinne nehme ich an, dass die Ausführungen von Herrn Sager ebenfalls persönlichen Charakter hatten.

Obwohl er gut gemeint ist, lehne ich diesen Antrag Renschler ab, und zwar aus folgenden Gründen: Wir haben zwei Möglichkeiten.

1. Die eine ist die, dass man sich, gestützt auf Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV, auf die multilaterale Rechtsvereinheitlichung beruft. Der Bundesrat hat klar dargetan, dass es bei der Zustimmung und der Ratifikation dieser Konvention nicht um einen Akt multilateraler Rechtsvereinheitlichung geht, sondern vielmehr um einen absolut notwendigen Akt der Solidarität, den wir damit dem Ausland gegenüber bekunden.

Ich darf darauf hinweisen, dass die Schweiz – beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der Rechtshilfe – all diesen Konventionen bereits beigetreten ist. Auch diese Konvention bringt für unsere inneren Verhältnisse nichts Neues.

2. Herr Renschler hat sich nicht auf Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c bezogen, sondern auf Absatz 4, nach dem die Möglichkeit besteht, «weitere völkerrechtliche Verträge» Absatz 2 – das heisst: dem fakultativen Referendum – zu unterstellen. Ich stehe nach wie vor zu meiner Aussage, dass das fakultative Staatsvertragsreferendum im Zweifel zur Anwendung kommen soll; hier handelt es sich aber sicher nicht um einen derartigen Fall von besonderer Tragweite. Bis jetzt haben wir meines Wissens erst einmal von dieser Möglichkeit gemäss Artikel 89 Absatz 4 Gebrauch gemacht: 1980 nahm man bei der Umwandlung eines IDA-Kredites – nachdem das Volk kurz vorher den IDA-Kredit abgelehnt hatte – diese Unterstellung richtigerweise vor.

Im Prinzip gibt es nämlich drei Kriterien, nach denen eine Unterstellung gemäss Absatz 4 vorgenommen werden kann: aus politischen, aus finanziellen und aus juristischen Gründen. Die Frage nach den juristischen Gründen habe ich bereits beantwortet; unter diesem Gesichtspunkt haben wir hier keinen Anlass, diese Unterstellung vorzunehmen.

Zu den politischen Gründe: Ich messe dieser Konvention zwar einen hohen Stellenwert bei; es ist aber ebenso klar, dass sie politisch nicht bestritten ist. Es besteht also kein Anlass, eine Sicherheitsmassnahme aus politischen Gründen einzubauen. Es ist ebenfalls klar, dass sich aus finanziellen Gründen keine solche Unterstellung aufdrängt. Das sind die Gründe, die mich dazu veranlassen, Ihnen zu empfehlen, den Antrag von Herrn Kollege Renschler abzulehnen. Wir müssen aufpassen: Das Staatsvertragsreferendum ist ein wichtiges Instrument; aber wir entwerfen es, wenn wir es auch in Fällen einsetzen, in denen keine Veranlassung dazu besteht.

Präsident: Herr Fischer-Sursee lässt mitteilen, dass die CVP-Fraktion dem Uebereinkommen gegen die Folter zustimmt.

Mme Jaggi: Le Conseil fédéral nous demande donc de pouvoir ratifier cette convention contre la torture que la Suisse a signée dès le 4 février 1985, c'est-à-dire le jour même de l'ouverture à la signature.

Ce n'est évidemment pas la ratification qui pose problème ici, plusieurs orateurs s'en sont d'ailleurs félicités. Un consensus se manifeste de toute évidence dans ce conseil, comme cela fut le cas en commission où ce fut l'unanimité. En revanche, c'est plutôt l'application de cette convention qui pourrait faire problème.

En ce qui concerne l'article 3 de la convention, je voudrais poser deux questions au Conseil fédéral. Cet article 3 interdit d'expulser, de refouler ou d'extrader une personne vers un pays dans lequel il existe des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Une note se rapportant à ce passage du message relève l'analogie entre cet article et une disposition semblable inscrite dans la convention de 1951 relative au statut des réfugiés; le principe du non-refoulement. Ma question n'est pas relative à l'analogie entre ces deux conventions, l'une ratifiée, l'autre pas encore, mais concerne la cohérence entre elles deux, d'une part, et la loi sur l'asile, d'autre part; il s'agit de la cohérence avec l'article 45 de cette loi qui traite précisément du non-refoulement. Le Conseil fédéral est-il sûr, et peut-il offrir toutes garanties à ce sujet, que l'attitude de la Suisse est la même dans les deux textes et dans leur application, et que cette attitude est constante, même en ce moment où le souci d'exécuter des décisions de refus d'asile qui tombent en chaîne provoque une certaine hâte dans l'examen des cas et dans les éventuels renvois auxquels il donne lieu?

Deuxième question, corollaire de la première: la convention contre la torture, toujours en cet article 3, précise que parmi les motifs de non-refoulement l'autorité compétente doit tenir compte de tous les éléments pertinents, et particulièrement «d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives». Ma question concerne les sources de renseignements sur lesquelles se fonde le Conseil fédéral pour apprécier l'existence, et j'ose dire, le degré de généralité de telles violations. J'imagine que le rapport que le Comité contre la torture – institué par la convention – publiera ou établira annuellement, constituera une source importante. Dans cette attente, les rapports des diplomates suisses constitueront une source utile d'informations de même, peut-être, que pour la presse.

Il existe une autre source encore, celle des rapports d'Amnesty International, qui représentent de véritables annuaires de l'horreur. Ces rapports sont-ils lus à Berne? Ces documents, qui se fondent sur des témoignages directs, multiples et recoupés comme il convient en telle matière, sur le sort des prisonniers d'opinion, sont-ils pris en compte à Berne, comme dans le monde entier, où ils inspirent une confiance à la mesure de la crédibilité de la très sérieuse organisation qui les publie?

Le Conseil fédéral, encore une fois, lit-il ces rapports, en tient-il compte? L'édition 1985 contient d'ailleurs justement, en annexe, le texte de la convention dont nous parlons. Le Conseil fédéral reconnaît-il à ces rapports – dont il ne fait sauf erreur pas même mention dans son message – la valeur d'un document de base? Dans d'autres pays, en tout cas, on les apprécie et on s'y réfère pour apprécier la situation dans les trop nombreux pays où sévissent des pratiques que l'on qualifie pudiquement de cruelles, des violations des droits de l'homme, où la torture physique et morale n'a pas encore disparu.

Mme Pitteloud: En même temps que la convention contre la torture, nous traitons la pétition d'Amnesty International contre la torture, qui avait été déposée en décembre 1985, et signée par 80 000 personnes dans notre pays. La commission vous propose de transmettre cette pétition au Conseil fédéral pour information, c'est fort bien, mais je pense que cela n'est pas suffisant.

En effet, en janvier 1986, Amnesty International écrivait au Conseil fédéral une lettre touchant précisément un point

concret de la pétition. Celle-ci demande au Conseil fédéral et au Parlement helvétique d'intensifier les efforts déployés jusqu'ici pour abolir la torture, également dans les relations bilatérales d'ordre économique, et d'accorder une grande importance au problème de la lutte contre la torture lors de la négociation d'une aide économique et financière.

Tout à l'heure, M. Bonny a eu raison de dire que certains pays sont oubliés ou souvent passés sous silence. En effet, Amnesty est effarée, comme d'ailleurs plusieurs membres de ce Parlement, par l'augmentation de nos exportations d'armes vers la Turquie, pays qu'il n'est plus nécessaire de caractériser comme violant les droits de l'homme et, surtout, pratiquant systématiquement la torture. Or, nos exportations d'armes vers ce pays ont atteint en 1985 le chiffre record de 118 900 millions de francs. C'était ce dont Amnesty s'inquiétait dans sa lettre au Conseil fédéral, c'était ce dont MM. Braunschweig, Maeder et Carobbio se sont inquiétés également, interpellant le Conseil fédéral à ce sujet, avec toujours la même réponse lapidaire et à mes yeux inacceptable: «Les efforts de la Suisse en faveur des droits de l'homme n'ont pas été compromis par nos exportations de matériel de guerre» ou encore «Les exportations sont refusées si le matériel de guerre doit être acheminé vers des territoires en proie à un conflit armé ou à des tensions dangereuses ou si de telles livraisons risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine». Le Conseil fédéral est d'avis que la situation qui règne actuellement en Turquie ne correspond pas aux hypothèses visées à l'article précité. La question que je voudrais poser au Conseil fédéral est la suivante: Existe-t-il, oui ou non, des tensions et des luttes armées en Turquie, plus particulièrement au Kurdistan? La Turquie occupe-t-elle, oui ou non, l'île de Chypre, occupation condamnée par l'ONU, par le Conseil de l'Europe, par les Communautés européennes ainsi que par l'Union de l'Europe occidentale? Ne doit-on pas constater que le Conseil fédéral élude le contenu de la loi sur le matériel de guerre dans le cas de la Turquie et que, ce faisant, il s'inscrit en faux contre les demandes de la pétition d'Amnesty International sur la torture. C'est pourquoi je voudrais qu'il explique comment il se situe au milieu de toutes ces contradictions.

Präsident: Herr Renschler hat das Wort für eine kurze persönliche Erklärung.

Renschler: Herr Eggly-Genève, es geht hier nicht um Opportunismus oder Retourkutsche wegen der Abstimmung der letzten Woche, sondern darum, dass das Parlament eine Praxis in der Anwendung von Artikel 89 Absatz 4 BV entwickelt. Wir haben, Herr Bonny, noch nie ein Uebereinkommen diesem Absatz 4 unterstellt. Sie erwähnten, das sei beim IDA-Kredit geschehen. Das stimmt aber nicht; der IDA-Kredit wurde dem Volke unterbreitet, bevor dieser Artikel über das Staatsvertragsreferendum in der Verfassung verankert war. Ueber diese Vorlage wurde am 13. Juli 1976 abgestimmt, während die Volksabstimmung über das neue Staatsvertragsreferendum erst 1977 stattfand. Der IDA-Kredit wurde unterstellt, weil jenes Abkommen länger als 15 Jahren dauerte; das war nach den alten Vorschriften zwingend. Ich bin mit Ihnen der Meinung, dass hier Absatz 3 von Artikel 89 nicht angewendet werden kann. Diese Meinung habe ich bereits letzte Woche in bezug auf die Zusatzprotokolle geltend gemacht. Absatz 4 ist aber anwendbar, denn unter grosser oder wesentlicher Tragweite kann man auch verstehen, dass die Sache an sich – der Kampf gegen die Folter ist doch sicher etwas von grosser Tragweite – von Bedeutung ist und es rechtfertigt, unterstellt zu werden. Sie gehen davon aus, grosse Tragweite müsste nur bedeuten, dass das für die Schweiz allein, für die Diskussion in unserem Volk, einen solchen Stellenwert hat. Ich bin nicht dieser Auffassung. Wir müssen diesbezüglich eine Praxis entwickeln; Sie können entscheiden, ob es nur für schweizerische Belange eine

grosse Tragweite gibt oder ob es – wie ich glaube – an sich eine Angelegenheit von grosser Tragweite ist und deshalb die Unterstellung gerechtfertigt wäre.

M. Dupont, rapporteur: J'accepte et partage l'opinion de M. Renschler lorsqu'il dit que la torture est un sujet important et que non seulement elle est terrible mais encore, c'est vrai, certainement en augmentation dans le monde. La convention elle-même est aussi importante, pas autant d'ailleurs que le souhaiteraient ceux qui veulent lutter contre la torture mais pour la Suisse, elle n'a en tout cas pas la portée que veut lui donner M. Renschler en estimant que le peuple suisse devrait être consulté sur cet objet. Il y a un consensus national contre la torture. Le problème ne se pose pas dans notre pays. Je crois que la question est mal posée.

Je suis également d'accord avec l'explication fournie par M. Eggly-Genève et M. Bonny dont M. Renschler partage l'avis, que l'on ne peut pas comparer l'attitude que nous avons eue la semaine dernière sur les protocoles additionnels avec celle que nous adoptons vis-à-vis de cette convention. L'article 89, alinéa 3 c) ne s'applique pas dans ce domaine. Quant à l'alinéa 4, il ne s'applique vraiment que pour des cas que nous estimons d'importance nationale où véritablement le peuple devrait être consulté parce que le Parlement estime que c'est d'une envergure telle que cela dépasse en réalité et en esprit ses compétences. Nous, nous l'estimons comme tel. Alors, je ne crois pas que cela se pose de cette façon en Suisse. C'est la raison pour laquelle vous allez penser que chaque fois – que l'on prenne l'alinéa 3 ou l'alinéa 4 – je suis contre les droits populaires mais ce n'est certainement pas le cas. Je vous prie à nouveau de refuser la proposition de M. Renschler et d'accepter la convention telle qu'elle vous est proposée.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Qui est soucieux de la protection des droits de l'homme comprend la nécessité d'une telle convention, même si elle reste peu contraignante dans certains de ses mécanismes de contrôle.

En définitive, la convention impose aux Etats de prendre un ensemble de mesures propres à assurer la prévention et la répression des actes de torture et à protéger ces personnes privées de liberté contre toute atteinte à leur intégrité physique ou psychique. A ce jour, liste actualisée, quarante-huit Etats, dont la Suisse, ont signé la convention. Le nombre des ratifications est de sept et, parmi les Etats qui ont ratifié, la France et la Suède ont accepté les deux déclarations facultatives. Quant aux nombre d'Etats signataires qui n'ont pas accepté les termes de l'article 20, il y en a cinq sur quarante-huit. Il est bien clair que ce sont des listes et des statistiques qui se modifieront au fur et à mesure du déroulement de la procédure.

Telle est la situation aujourd'hui s'agissant de la construction d'un outil significatif au service de la protection des droits de l'homme, d'un outil qui correspond si complètement à notre conception profonde que la Suisse entend donner sa portée maxima à la convention en faisant les deux déclarations dont je viens de parler.

Puis, au-delà de l'acte de procédure, au-delà de la signature et de la ratification – si vous nous en donnez les moyens – il y aura la détermination politique du Conseil fédéral de donner, dans la pleine mesure de nos moyens, un contenu substantiel à cette convention. Cela commence par l'acte, ayant valeur de spectacle, de ratifier la convention dans les meilleurs délais. Ce sera un élément que j'utiliserai tout à l'heure à l'appui de la position du Conseil fédéral hostile à un référendum en cette matière. Au même titre que la signature est intervenue, par la Suisse, au jour même de l'ouverture de la convention à signature, au même titre nous devons accélérer la procédure de ratification. Ce sera la marque évidente de notre volonté déterminée de donner à ce papier un contenu et d'éviter qu'il soit un tigre de papier. Mais bien plus, dès lors que la convention aura créé les institutions qui y sont prévues, la Suisse entend utiliser tous les moyens pour la mettre en état de fonctionner pleinement c'est-à-dire, en particulier, de porter à la connaissance de

l'opinion les atrocités que l'on accomplit encore impunément au nom de l'idéologie. A cet égard, la suggestion qui a été faite par M. Longet rejoint l'entière approbation du Conseil fédéral.

Cela me conduit d'ailleurs, dans le même élan, à répondre maintenant à la seconde partie de la question de Mme Jaggi. Les sources d'information auxquelles nous nous abreuvons et auxquelles nous voulons donner la plus grande répercussion qui soit, Madame, constituées par les rapports de nos ambassades (et ils sont en cette matière fort riches en tragiques révélations). Ce sont les rapports que nous recevons des organisations non gouvernementales aussi et, en particulier, les rapports d'Amnesty International. Non seulement nous les lisons, je peux vous rassurer sur ce point, mais encore dans le département dont j'ai la charge suppléante, on les médite, on en tient compte, on les interprète et on tente de construire à partir de cette documentation une attitude politique claire. Car la documentation que constituent les rapports d'Amnesty International, est bonne et fiable; elle constitue un élément à partir duquel nous pouvons aller de l'avant. S'ajoutent à Amnesty International, en particulier, je l'ai dit, les rapports et les indications d'un grand nombre d'autres institutions; je pense, en particulier, au CICR, au Comité SOS torture, à la Commission internationale des juristes, pour vous montrer une partie de la large panoplie des sources de notre information.

J'en viens à la première partie de la question de Mme Jaggi. Notre politique d'asile, si l'on pouvait imaginer qu'elle soit touchée par ce projet de convention, le serait par l'article 3 «Interdiction de refouler vers un Etat où la personne pourrait être torturée». Cette disposition ne va pas plus loin que ne le prévoit déjà l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que Mme Jaggi l'a dit dans son intervention. J'y ajoute, parce qu'elle est de la même rédaction et de la même inspiration, l'article 33 de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Voilà deux dispositions de droit international auxquelles nous sommes soumis et qui n'ont réellement pas créé de contradiction avec le droit interne. Par conséquent, la disposition contenue dans la convention ne créera pas de contradiction. Par surcroît de droit, je rappelle encore que le même principe est repris et exprimé, tant dans notre loi sur l'asile que dans notre loi sur l'entraide internationale en matière pénale, en sorte qu'il me paraît clair que la contradiction n'existe pas, ni entre ces textes, ni entre les applications qui en sont faites.

Madame Pitteloud, il est de règle que le Conseil fédéral n'intervienne pas dans le traitement parlementaire des pétitions. Toutefois, je ne voudrais pas me dérober aux questions que vous avez posées et vous donner un sentiment de frustration, face à un Conseil fédéral qui élude le débat.

Je vous ferai remarquer que le débat sur l'exportation d'armes devient, dans ce conseil, un débat hebdomadaire. Il en a déjà été question il y a peu, lors du traitement d'une motion parlementaire.

Je répète que le Conseil fédéral a jugé que, sur ce point, la Turquie ne tombait pas sous le coup de la législation concernant l'exportation des armes. Nous vous avons donné des informations complètes lors des importants débats consacrés à ce domaine et s'il y a eu, à votre avis, dans le traitement d'autres affaires parlementaires, des réponses lacunaires, cela tenait au fait qu'aucun élément nouveau n'était intervenu entre le moment où l'on a qualifié les matériels de guerre et les Etats importateurs de notre production, et le moment où le débat reprenait.

Le fait que ce pays ne tombe pas sous le coup de la loi sur le matériel de guerre ne signifie pas qu'en matière de torture (ou d'autres exactions), ce soit un paradis. Mais il n'y a pas de relations techniques ou juridiques entre des actes de torture et des exportations de canons anti-aériens. Vous avouerez que la participation du canon DCA à la torture constitue tout de même une relation difficile à établir logiquement!

Pour terminer, j'en viens à l'examen, du point de vue du gouvernement, de l'idée de lancer un référendum en cette matière. Vous me dispenserez de la démonstration juridique

qui a été faite quant à l'inapplicabilité, en l'occurrence, de l'alinéa 3 de l'article constitutionnel 89. Je crois que le débat du Conseil national de septembre dernier et celui du Conseil des Etats du 24 septembre ont permis d'établir un corps de doctrine rigoureux; le Conseil fédéral l'avait élaboré, les décisions prises dans ce conseil et au Conseil des Etats l'ont affiné, précisé et rendu plus rigoureux encore. Nous pouvons conclure maintenant que l'alinéa 3 de l'article constitutionnel ne permettrait pas de fonder raisonnablement et logiquement un référendum en la matière.

M. Renschler, d'ailleurs, l'a dit dans le développement de sa proposition, raison pour laquelle il a choisi une autre voie, celle de l'alinéa 4 du même article constitutionnel. Il est, du reste, du pouvoir discrétionnaire des Chambres, si elles sont d'accord, de décréter un référendum sur quelque objet que ce soit. Mais nous ne pensons pas qu'il soit opportun de soumettre à un référendum cette convention. Non pas du tout que nous aurions peur d'une consultation populaire. Elle me paraît de toute façon – vous l'avez dit aussi – gagnée d'avance. Non pas que nous ne voudrions pas contribuer – comme le dit notamment le rapporteur de langue allemande – à étendre le débat public sur les affaires étrangères. Mais je ne crois pas qu'il faille utiliser un mauvais moyen pour parvenir à cette sensibilisation populaire. On ne voit pas au nom de quels arguments il devrait se trouver des dizaines de milliers de citoyens pour courir la campagne et signer un référendum sur une matière qui n'est contestée par personne dans ce pays. C'est un peu un exercice à blanc que l'on ferait. Je crois qu'il ne faut pas amuser la démocratie avec des exercices qui n'ont aucune substance politique, qui n'ont aucun contenu et qui n'ont aucune réalité. C'est pour cette raison que je récusé l'argument de vouloir former politiquement le peuple suisse. Nous n'utilisons pas le bon créneau!

Je pense qu'il est opportun, pour ne pas dénaturer l'institution du référendum, de réserver cet acte du prince à quelques sujets qui en valent réellement la peine. Si je ne diminue nullement l'importance et la signification, en droit international, de cette convention, en revanche, en droit interne, elle n'aura pratiquement pas d'effet chez nous. Dès lors, vouloir conduire le peuple suisse aux urnes pour se prononcer sur des dispositions qui ne touchent en rien à la substance des grandes décisions de l'Etat, on galvaude l'outil du référendum. C'est la raison pour laquelle on ne doit pas le retenir.

Comme dernier argument, je reprendrai ce que j'ai déjà dit. L'institution d'un référendum – si le Conseil des Etats en admettait le principe et qu'il faille alors laisser courir le délai de nonante jours – retarderait d'autant la date de la ratification. Le rythme suivi par le Conseil fédéral jusqu'à maintenant se voulait, pour des raisons évidentes, rapide et soutenu. Ne venez pas casser ce rythme par l'institution d'un référendum facultatif, dont je ne suis, au demeurant, pas sûr que le Conseil des Etats serait partisan.

Präsident: Wir bereinigen den Bundesbeschluss.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Renschler

Dieser Beschluss untersteht nach Artikel 89 Absatz 4 BV dem Staatsvertragsreferendum.

Art. 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Renschler

Le présent arrêté est sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'article 89, 4e alinéa, de la constitution.

Präsident: Bei Artikel 2 hat Herr Renschler seinen Antrag, es sei dieser Bundesbeschluss dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, bereits begründet.

Die Kommission und der Bundesrat lehnen diesen Antrag ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Renschler	40 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	75 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	125 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.253

**Petition Amnesty International
Kampagne gegen die Folter****Pétition Amnesty International
Campagne contre la torture**

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1986
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1986

Wortlaut der Petition

Wir, die Unterzeichneten, sind bestürzt, dass die Folter, welche einen grundlegenden Verstoss gegen die Menschenwürde und das internationale Recht darstellt, immer noch tagtäglich und in zahlreichen Staaten rund um den Erdball angewandt wird, sind überzeugt, dass es sofortiger und wirksamer Schritte bedarf, um der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe entgegenzuwirken, wo immer sie auftreten, und sie eines Tages undenkbar zu machen. Wir rufen deshalb Bundesrat und Parlament unseres Landes eindringlich auf, die bisherigen Bestrebungen zur Abschaffung der Folter sowohl innerhalb der internationalen Organisationen, in denen unser Land vertreten ist, als auch in den bilateralen Beziehungen der Schweiz im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich zu verstärken und den Bemühungen gegen die Folter bei der Behandlung von Geschäften auf dem Gebiete der Wirtschafts- und Finanzhilfe grosses Gewicht beizumessen.

Texte de la pétition

Les soussignés, indignés que la torture, qui est une atteinte fondamentale à la dignité humaine et une violation du droit international, soit encore quotidiennement pratiquée dans de nombreux pays du monde, et persuadés de la nécessité de prendre immédiatement des mesures efficaces pour combattre la torture et les autres peines et traitements

cruels, inhumains et dégradants partout où ils sont appliqués, afin d'y mettre fin définitivement, demandent instamment au Conseil fédéral et au Parlement helvétique d'intensifier les efforts déployés jusqu'ici pour abolir la torture, tant au sein des organisations internationales où la Suisse est représentée que dans les relations bilatérales d'ordre politique, économique ou culturel, et d'accorder une grande importance au problème de la lutte contre la torture lors de la négociation d'une aide économique et financière.

Antrag der Kommission

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen und sie dem Bundesrat zu überweisen.

Proposition de la commission

La Commission des affaires étrangères vous propose de prendre connaissance de la pétition et de la transmettre au Conseil fédéral.

*Zustimmung – Adhésion**An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

82.072

**Internationales Privatrecht.
Bundesgesetz****Droit international privé. Loi***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1290 hiavor – Voir page 1290 ci-devant

**4. Kapitel: Kindesrecht
Chapitre 4: Filiation**

Iten, Berichterstatter: Um Ihnen die Fortsetzung der Beratung über das IPR etwas angenehmer zu gestalten, haben wir beschlossen, bei den Einführungsreferaten zu den einzelnen Kapiteln jeweils zwischen dem französischen und dem deutschen Sprecher abzuwechseln – ausgenommen beim Kapitel über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, weil dieses Kapitel die grosse Differenz zum Ständerat darstellt.

Jetzt kann ich bereits in die beiden folgenden Kapitel einführen: in Kapitel 4 über das Kindesrecht und Kapitel 5 über die Vormundschaft und andere Massnahmen. Das betrifft die Artikel 64 bis 82. Wir können diese beiden Kapitel miteinander behandeln, weil sie in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Ich weise Sie darauf hin, dass bei diesen beiden Kapiteln namentlich Artikel 65 zu Diskussionen Anlass geben wird.

Das vierte und das fünfte Kapitel weisen hinsichtlich ihrer Entstehung und ihres Inhalts einige Besonderheiten auf:

1. Aenderungen des materiellen Privatrechts ziehen in der Regel nicht unbedingt eine entsprechende Anpassung des IPR nach sich. Im Familienrecht, insbesondere beim Kindesrecht, verhält es sich anders. Das materielle Kindesrecht ist in den letzten Jahren national und international in Bewegung geraten. Davon zeugen eine ganze Reihe von Gesetzesrevisionen in unseren Nachbarstaaten, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Grossbritannien, Italien und Oesterreich.

Die gesamteuropäisch feststellbare Neuorientierung im materiellen Kindesrecht ist am IPR nicht spurlos vorbeigegangen. Die Einführung der Volladoption, der Wegfall der Zahlvaterschaft, die Gleichstellung des ehelichen und des nichtehelichen Kindes müssen sich zwangsläufig auf die

Uebereinkommen gegen die Folter

Convention contre la torture

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.061
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1986 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1335-1343
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 655

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.