



**Pacte international relatif
aux droits civils et politiques**

Distr. générale
9 août 2018

Original : français
Anglais et français seulement

Comité des droits de l'homme

**Observations finales concernant le quatrième rapport
périodique de la Suisse**

Additif

**Renseignements reçus de la Suisse au sujet de la suite donnée
aux observations finales***

[Date de réception: 6 juillet 2018]

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.

GE.18-13159 (F)



Merci de recycler 



I. Recommandation 7 a) : contrôle de compatibilité des initiatives populaires avec les obligations découlant du Pacte

1. Le document de base commun faisant partie intégrante des rapports de la Suisse, adopté par le Conseil fédéral le 12 octobre 2016, traite de l'incorporation des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (ch. 102s., p. 30), de l'invocabilité directe des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme devant les juridictions nationales (ch. 104s., p. 31), ainsi que des initiatives populaires (ch. 106s., p. 31). Le Gouvernement suisse y renvoie et précise ce qui suit.

2. Lors du traitement d'initiatives populaires, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale examinent de manière approfondie leur compatibilité avec le droit international. Si l'initiative viole des règles impératives du droit international, elle doit être déclarée totalement ou partiellement nulle par l'Assemblée fédérale (1). Il est en revanche possible de soumettre à la votation des initiatives populaires qui contredisent des règles non impératives du droit international. Dans ce cas, l'Assemblée fédérale peut en recommander le rejet. Elle peut également rédiger un contre-projet, afin de soumettre au peuple et aux cantons une variante conforme au droit international. Si elle est acceptée, une telle initiative devient du droit constitutionnel valable. Il peut en résulter un conflit de normes entre la Constitution ou une loi fédérale et le droit international.

3. Ces dernières années, le peuple et les cantons ont accepté à plusieurs reprises des initiatives populaires qui ont soulevé des questions de compatibilité avec certaines dispositions du droit international (2). Lors de la mise en œuvre des initiatives acceptées en votation, il est essayé, autant que possible, d'éviter un éventuel conflit entre les obligations internationales de la Suisse et le droit constitutionnel, par le biais d'une interprétation conforme au droit international, ce qui est possible dans bien des cas. A titre d'exemple, on peut mentionner l'initiative sur le renvoi ou l'initiative « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » (3).

4. Lorsque la nouvelle norme constitutionnelle ne laisse aucune latitude au législateur pour la mettre en œuvre conformément au droit international, le peuple et les cantons ont la possibilité de modifier ou d'abroger la norme constitutionnelle contraire au droit international (4).

5. Ces options donnent à la Suisse une marge de manœuvre politique, dont elle a fait usage, jusqu'alors souvent avec succès.

6. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont examiné à maintes reprises la relation entre droit international et droit interne en général, et la problématique des initiatives populaires contraires au droit international en particulier. En 2010, le Conseil fédéral a procédé à un examen approfondi de la question et a publié les résultats dans un rapport (5). Il a pointé du doigt les problèmes que suscitent les initiatives populaires contraires au droit international et a examiné des solutions applicables au stade de l'invalidation de l'initiative et de son examen préliminaire. Il a conclu que la réglementation et la pratique ont fonctionné jusque-là. Dans son rapport additionnel du 30 mars 2011 sur la relation entre droit interne et droit international (6), le Conseil fédéral recommandait de soumettre les initiatives populaires à un contrôle préalable matériel et proposait d'ajouter aux limites matérielles à la révision de la Constitution le respect de l'essence des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Après avoir pris connaissance du rapport additionnel du Conseil fédéral, les Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des États ont déposé deux motions, par lesquelles elles chargeaient le Conseil fédéral d'élaborer, en se fondant sur ses deux propositions, un projet contenant les modifications nécessaires de la Constitution et des lois. Ce projet a cependant reçu un accueil critique lors de sa mise en consultation. Aussi le Parlement a classé les deux motions en question en juin 2016 (7). Le Parlement s'est également préoccupé de la question de la compatibilité du droit d'initiative avec le respect du droit international. La Commission des institutions politiques du Conseil des États a examiné la nécessité de réformer les conditions de validité des initiatives populaires. Après avoir procédé à des auditions, elle a décidé de promouvoir des réformes ponctuelles au

niveau de la loi. Plusieurs interventions parlementaires ayant un rapport avec le rang du droit international dans la hiérarchie des normes du droit interne ont également été déposées ces dernières années.

7. Le 12 août 2016, a été déposée l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers » (initiative pour l'autodétermination), laquelle vise à établir la primauté de la Constitution sur le droit international, sauf s'agissant des règles impératives de celui-ci. Le Conseil fédéral a constaté, entre autres, que cette initiative est de nature à exacerber les problèmes touchant à la relation entre le droit international et le droit interne et l'empêche de chercher, comme il le fait aujourd'hui, des solutions pragmatiques et individuelles, tenant compte à la fois des exigences de la Constitution et des engagements de la Suisse, pour mettre en œuvre les normes constitutionnelles contraires au droit international. Il a invité les Chambres fédérales à soumettre cette initiative au peuple et aux cantons sans contre-projet direct ni indirect, en recommandant de la rejeter (8). L'Assemblée fédérale a également décidé, le 15 juin 2018, de recommander le rejet de cette initiative (9).

II. Recommandation 7 b) : revue systématique des dispositions internes incompatibles avec le Pacte en vue de leur révision

8. On ne peut introduire une nouvelle réglementation dans l'ordre juridique existant sans tenir compte des droits fondamentaux et du droit international, qui constituent un élément essentiel de notre ordre juridique. Les Messages du Gouvernement au Parlement doivent comporter, si nécessaire, un chapitre consacré à l'examen de la compatibilité du projet d'acte législatif avec les engagements internationaux conclus par la Suisse. Lors de l'élaboration de nouvelles lois ou de modifications de lois existantes, les projets en question sont en outre soumis aux cantons, aux partis politiques représentés au Parlement, aux associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, aux associations faitières de l'économie et aux autres milieux concernés dont les organisations non-gouvernementales. Toute autre personne ou organisation peut également participer à la consultation et exprimer un avis. Avant la procédure de consultation externe, la procédure de consultation interne se déroule en deux phases successives, qui s'adressent : aux offices et aux unités organisationnelles similaires et aux départements. Le contrôle préventif de la constitutionnalité effectué par l'administration fédérale est donc particulièrement important pour les projets de lois fédérales. De même, les autorités fédérales ou l'Assemblée fédérale, doivent s'assurer que les actes législatifs cantonaux ne sont pas contraires au droit international.

9. Comme il a été dit, le Conseil fédéral et le Parlement ont en principe réussi, lors de la mise en œuvre d'initiatives populaires, à tenir compte des exigences internationales. Les dispositions internes pour lesquelles subsiste un problème de compatibilité avec le droit international sont donc rares. On peut mentionner l'article 72 paragraphe 3 de la Constitution, interdisant la construction de nouveaux minarets en Suisse, qui a été introduit en 2009, contrairement aux recommandations du Conseil fédéral (cf. 4^e rapport de la Suisse du 7 juillet 2016, ch. 177). Après l'acceptation de cette initiative, diverses interventions ont été déposées, visant à remplacer la disposition d'interdiction par un article général sur les religions. Mais ces interventions n'ont pas abouti. Les recours au Tribunal fédéral et les requêtes à la Cour européenne des droits de l'homme dirigés contre l'interdiction de construire des minarets en tant que telle ont été déclarées irrecevables pour des motifs procéduraux (10). Le seul projet concret de construction d'un minaret déposé jusqu'à aujourd'hui n'a pas pu être poursuivi pour des motifs relevant du droit de la construction (11). Jusqu'alors, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas été saisie d'une requête recevable portant sur cette interdiction.

10. Une revue systématique des rares dispositions qui posent des problèmes de compatibilité avec le Pacte en vue de leur révision n'est pas prévue.

III. Recommandation 15 : institution nationale des droits de l'homme (INDH)

11. En juin 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance des options étudiées pour une réglementation durable et mandaté les départements responsables de préparer un avant-projet de loi pour une institution nationale des droits de l'homme selon le modèle statu quo +, qui se fonde sur le développement du projet pilote tout en remédiant aux déficits constatés lors de son évaluation. A la différence du projet pilote, l'institution doit être fondée sur une base légale et pouvoir décider librement du financement de base alloué.

12. Un avant-projet de loi concrétise l'option statu quo +. Il prévoit que les tâches de la future INDH continueront à être assumées par un centre rattaché à une ou plusieurs universités. Contrairement à la solution actuelle, le financement accordé à l'institution par la Confédération ne sera plus lié à l'achat de prestations sous la forme de mandats. L'avant-projet de loi constitue la base légale pour accorder à l'institution une subvention sous la forme d'une aide financière et détermine les conditions de son attribution. Le montant de cette aide financière est estimé à un million de francs par année, ce qui correspond au montant versé dans le cadre du projet pilote. Comme condition à l'attribution de l'aide financière, il est notamment prévu que les universités auxquelles l'INDH est rattachée mettent à sa disposition à titre gratuit l'infrastructure nécessaire, notamment les locaux et le matériel informatique.

13. S'agissant d'une loi portant sur l'octroi d'une aide financière à un centre d'une ou de plusieurs universités, le dispositif proposé porte sur le mandat de l'INDH et les principales conditions pour l'attribution de l'aide financière ; il ne règle en revanche pas les détails de l'organisation et du fonctionnement de l'institution.

14. Sur la base des expériences du projet pilote, l'avant-projet définit les tâches de l'INDH comme suit :

- Information et documentation ;
- Recherche ;
- Élaboration d'avis et de recommandations ;
- Encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations actives en matière de mise en œuvre et de promotion des droits de l'homme ;
- Éducation et sensibilisation dans le domaine des droits de l'homme ;
- Échanges internationaux.

15. Comme pour le projet pilote, il est en outre prévu que l'INDH fournisse, dans le cadre de son mandat, des prestations contre rémunération à des autorités et des organisations privées.

16. L'avant-projet prévoit que les différentes forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme sont représentées dans l'organisation de l'INDH.

17. L'aide financière de la Confédération doit être versée sur la base d'un contrat à durée indéterminée, qui règle en particulier le montant de l'aide financière, les modalités de paiement et les motifs de résiliation.

18. L'avant-projet garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches à l'égard des universités auxquelles elle est rattachée et de la Confédération. Le rapport explicatif précise que l'indépendance peut en particulier être garantie en attribuant à l'institution une personnalité juridique propre, sous la forme d'une association ou d'une fondation.

19. Par décision du 28 juin 2017, le Conseil fédéral a soumis l'avant-projet de loi en consultation auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées. La consultation s'est terminée fin octobre 2017. La grande majorité des prises de position étaient favorables à l'avant-projet sur le principe. En pondérant les réponses, l'orientation du projet a également été confirmée. Selon la procédure applicable, il est prévu que le rapport sur les résultats de la consultation soit publié avec le projet de loi et le message à l'adresse du Parlement. Actuellement, les Départements compétents sont en train de finaliser le projet législatif visant la création de l'INDH.

IV. Recommandation 29 a) et b) : mécanisme de plainte indépendant

20. Sur ce point, il sied de rappeler ce qui suit :

21. Au sein de la structure fédérale suisse, ce sont en premier lieu les cantons qui sont chargés de recevoir les plaintes contre la police. Ils sont libres de définir les procédures qui leur semblent appropriées dans leur domaine de compétence, à la condition que ces procédures soient compatibles avec le droit fédéral et le droit international.

22. L'instruction des plaintes pénales contre la police est largement régie par le Code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0). Celui-ci garantit le traitement de ces plaintes par une autorité pénale indépendante, à savoir le ministère public (12). Le ministère public est obligé, de par la loi, d'ouvrir et de conduire, sans délai, une procédure lorsqu'il a connaissance d'infractions ou d'indices laissant présumer l'existence d'infractions (13). La personne prétendument lésée peut adresser sa plainte directement au ministère public (14). Aucun dénonciateur n'est ainsi tenu de passer par la police. Les autorités pénales, y compris les policiers, qui constatent des infractions dans l'exercice de leurs fonctions ont l'obligation de les dénoncer aux autorités compétentes (15).

23. Le principe de l'indépendance est également concrétisé par les motifs de récusation (16). La personne prétendument lésée peut adresser à la direction de la procédure une demande de récusation à l'encontre d'une personne exerçant une fonction au sein d'une autorité pénale si certains motifs sont de nature à la rendre suspecte de prévention. En cas d'opposition à la demande de récusation, le litige est tranché par le ministère public lorsque la police est concernée (17).

24. Le Tribunal fédéral a confirmé que toute personne qui prétend de manière défendable avoir été traitée de façon inhumaine ou dégradante par un fonctionnaire de police a droit à une enquête officielle, prompte, impartiale, effective et approfondie, qui doit permettre d'élucider les circonstances ainsi que d'identifier et de sanctionner les responsables (18). Le droit à une enquête officielle approfondie et effective impose aux autorités de prendre toutes les mesures raisonnables possibles pour obtenir les preuves relatives aux faits en question, telles que l'audition des personnes impliquées, les dépositions des témoins oculaires, les expertises, les certificats médicaux, etc. Par ailleurs, les autorités doivent agir avec célérité et diligence (19). Toute défaillance dans les investigations qui compromet la capacité des autorités à établir les faits ou les responsabilités peut être constitutive d'une violation de l'article 3 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101). Dans plusieurs arrêts récents, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à l'autorité cantonale pour qu'elle ordonne une enquête répondant à ces exigences (20). Le Tribunal fédéral a toutefois renoncé à prononcer un arrêt de principe concernant la nécessité d'instaurer des mécanismes de recours spécifiques en cas d'incidents impliquant la police (21).

25. La Cour européenne des droits de l'homme a également rendu plusieurs arrêts dans lesquels elle a examiné la question de l'indépendance de l'enquête en lien avec des allégations de violences policières (22). Selon sa jurisprudence constante, lorsqu'un individu soutient de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'Etat, un traitement contraire à l'article 3 CEDH, cette disposition requiert qu'il y ait une enquête officielle effective, qui doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables. De plus, l'enquête doit être menée en toute indépendance par rapport au pouvoir exécutif. L'indépendance de l'enquête suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète. La Cour s'est prononcée dans trois affaires suisses sur la question de l'effectivité de l'enquête en lien avec des allégations de violences policières. Elle a conclu au manque d'indépendance des agents chargés de l'enquête dans une seule affaire, antérieure à l'entrée en vigueur du CPP (23). Dans la seconde affaire, elle a constaté que l'enquête menée sur un incident de violences policières n'a pas été menée avec la diligence nécessaire, en raison de la décision de ne pas procéder à une contre-expertise indépendante du rapport de la police (24). Dans la dernière affaire, la Cour a souligné que l'incident à l'origine de la requête a immédiatement fait l'objet d'une enquête de la part du Ministère public et que l'on ne peut pas reprocher aux autorités suisses de ne pas avoir promptement et sérieusement pris en compte les allégations de mauvais traitements formulées par le requérant (non-violation) (25). Une obligation d'instaurer des mécanismes de recours spécifiques en cas d'incidents

impliquant la police ne ressort pas non plus de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

26. Le recours au sens de l'article 393 CPP, adressé directement au tribunal cantonal compétent, constitue également une voie de droit ordinaire permettant de recourir contre les décisions et actes de procédure de la police et du ministère public.

27. Le volet disciplinaire relatif au comportement de policiers est quant à lui traité par l'autorité de surveillance dans le cadre d'une procédure administrative.

28. Il faut également mentionner la procédure en responsabilité de l'État, qui vise en particulier à garantir à la victime présumée le droit de revendiquer des dédommagements et la réparation du tort moral pour un dommage causé de manière illicite, même en l'absence de toute faute de l'auteur du dommage.

29. La justice suisse est indépendante à tous les niveaux de l'État. De nombreux cantons sont par conséquent d'avis qu'il n'est pas utile d'instaurer des mécanismes supplémentaires pour examiner les plaintes à l'encontre de la police. Certains cantons ont toutefois adopté des mesures supplémentaires comme, par exemple, le fait de confier les auditions exclusivement à des représentants du ministère public, à un officier d'un autre corps de police que celui concerné par l'affaire ou encore, comme à Genève, à un corps de police spécialement affecté à ce type d'affaires (Inspection Générale des Services). Enfin, d'autres cantons ont mis sur pied des mécanismes alternatifs à ceux prévus par la procédure pénale pour gérer les plaintes dirigées contre les fonctionnaires de police (26). Un postulat a également été déposé très récemment, le 1er mai 2018, devant le Grand Conseil du canton de Vaud pour la création d'un mécanisme indépendant pour examiner les plaintes des victimes de violences policières (27). Les cantons connaissent en outre des mécanismes de plainte informels, tels que la plainte citoyenne, qui permet de se plaindre directement auprès de la police du comportement ou d'un acte d'un ou d'une fonctionnaire de police, ou la plainte à l'autorité de surveillance, qui est une autorité extérieure à la police (28).

30. Dans le cadre du dernier Examen périodique universel de la Suisse, en avril 2018, le Conseil fédéral a accepté la recommandation 146.57 demandant à la Suisse d'« Établir un mécanisme indépendant ayant compétence pour enregistrer des plaintes concernant des violences et des mauvais traitements commis par des fonctionnaires chargés de l'application des lois et pour mener des enquêtes impartiales, exhaustives et en temps opportun sur de telles plaintes » (29).

V. Recommandation 29 c) : statistiques

31. Aucun développement n'est intervenu concernant la question d'une banque de données nationale sur les abus policiers depuis la présentation du quatrième rapport périodique de la Suisse (cf. 4^e rapport de la Suisse du 7 juillet 2016, ch. 112).

32. Le traitement des plaintes déposées contre des policiers est régi à l'échelle cantonale et il n'existe de ce fait aucune base de données nationale ni de registre correspondant. Les cantons tiennent pour la plupart une statistique interne de toutes les plaintes reçues.

33. La statistique policière de criminalité, réalisée par l'Office fédéral des statistiques (OFS) en coopération avec les autorités de police des cantons, renseigne sur le nombre, la structure et l'évolution des infractions enregistrées, ainsi que sur les personnes prévenues. Elle relève tous les actes d'abus de pouvoir et il y est précisé si un acte a été perpétré dans l'exercice de la fonction ou non, sans toutefois que la profession de l'auteur ne soit indiquée. Les actes de violence commis par la police, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un recours à la force respectant les conditions légales, constituent en principe des abus de pouvoir au sens de l'article 312 du Code pénal suisse. Il y a concours entre l'article 312 du Code pénal et les infractions constituant des actes de violence, de sorte qu'une éventuelle condamnation est prononcée sur la base des deux infractions en cause. Par conséquent, de tels actes sont répertoriés dans la statistique sous l'article 312 du Code pénal. Les concurrences d'infractions n'étant pas répertoriées en tant que telles dans la statistique, il n'est toutefois possible qu'au cas par cas, sur la base de la date de l'acte et d'autres indications, de voir si un abus de pouvoir constitue également une autre infraction.