

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Strasbourg, le 3 octobre 1991

CPT/Inf (91) 11

**COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION
DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS
INHUMAINS OU DEGRADANTS**

(CPT)

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT AUTRICHIEN RELATIFS
AU RAPPORT DU COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE
ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS SUR
SA VISITE EN AUTRICHE DU 20 AU 27 MAI 1990**

Le Gouvernement de l'Autriche a consenti à la publication du rapport du CPT relatif à l'Autriche (CPT/Inf (91) 10) à condition que ce rapport soit publié conjointement avec ses commentaires le concernant. Lesdits commentaires sont reproduits dans le présent document.

**Commentaires du Gouvernement de l'Autriche
sur le rapport du**

**Comité européen pour la prévention de la torture
et des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹
relatif à sa visite en Autriche
du 20 mai 1990 au 27 mai 1990**

Dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, le Gouvernement autrichien est convaincu que la liberté, la justice et la paix dans le monde sont fondées sur la reconnaissance de l'égalité et de l'inaliénabilité des droits de tous les membres de la société humaine. C'est justement dans le cas où une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction qu'il importe particulièrement de veiller au respect de ses droits fondamentaux. Le Gouvernement autrichien accueille donc avec faveur les activités du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Les Ministères Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice ont exprimé leur volonté et leur intérêt à participer à un dialogue sur l'amélioration de la situation juridique et matérielle des détenus, dans l'optique de prévention du Comité et dans un esprit de coopération (Art. 3 de la Convention européenne pour la prévention de la torture, etc.).

1. Un élément de poids et de première importance du rapport du CPT est la remarque selon laquelle il y a un sérieux risque que les détenus soient maltraités pendant la garde à vue (par. 48 et 99). La conclusion du CPT est fondée d'une part, sur des allégations de mauvais traitements dont il a eu connaissance et d'autre part, sur sa propre évaluation des garanties - juridiques et de fait - existantes contre des abus de la part de la police. Les Ministères Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice comprennent bien que cela ne signifie pas que le CPT pense que tous les détenus doivent effectivement craindre d'être maltraités. Une telle généralisation ne serait pas appropriée étant donné que le CPT n'a visité que trois établissements placés sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur - à savoir les Directions Fédérales de la police de Vienne, Schwechat et que les cas signalés par le CPT ne concernent qu'un seul de ces établissements, c'est-à-dire la Direction Fédérale de la police de Vienne.

¹ Les autorités de l'Autriche ont transmis les présents commentaires en version anglaise, laquelle fait foi.

Ainsi les critiques exprimées par le CPT semblent plutôt montrer que les mécanismes de contrôle existants ne suffisent pas à assurer des garanties adéquates contre les mauvais traitements. Abstraction faite de la nécessité de faire toute la lumière possible sur chaque plainte individuelle de mauvais traitements et de prendre, le cas échéant, les mesures disciplinaires et pénales qui s'imposent, les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice considèrent que les mauvais traitements infligés dans le cadre de l'enquête de police ne peuvent être attribués uniquement à un comportement abusif de telle ou telle personne, mais dénotent également l'existence de problèmes structurels. Il faut remarquer que les critiques énoncées par le CPT portent presque exclusivement sur la garde à vue de suspects par la police (qui dure au maximum 48 heures). Il est donc indispensable de porter une attention particulière sur la situation prévalant en matière d'enquête criminelle effectuée par la police. Un groupe de travail, créé à l'automne 1989 par le Ministre Fédéral de l'Intérieur, et comprenant des représentants de l'administration judiciaire autrichienne ainsi que des criminologues, avec mandat d'étudier l'évolution de la criminalité et les mesures de sécurité nécessaires, est parvenu à la conclusion suivante : "La quantité disproportionnée de preuves non matérielles, notamment d'aveux, par comparaison aux preuves matérielles" doit être considérée comme l'une des caractéristiques spécifiques de la pratique de la police autrichienne. Le rapport final de ce groupe de travail précise à cet égard:

"En raison de ces circonstances, la police n'a pas d'autre solution que de s'efforcer d'obtenir un aveu. Ceci rend toutefois plausibles les fausses allégations de suspects qui prétendent avoir été maltraités, donnant à la défense de nouvelles possibilités compte tenu de l'interdiction formulée à l'article 15 de la Convention des Nations Unies contre la torture (Gazette juridique fédérale N° 492/1987) qui prohibe l'usage de tout moyen de preuve obtenu sous la torture ; interdiction qui a été incorporée dans le droit autrichien. A moyen terme, une diminution de l'efficacité des enquêtes pourrait même en résulter. Ne serait-ce que pour cette raison, il sera impératif d'instituer des règles de procédure ne fournissant pas de motifs à des plaintes pour mauvais traitements."

A ce propos, le groupe de travail a préconisé la création de conditions préalables, au niveau du personnel et technique, visant à augmenter l'acquisition des preuves matérielles mais aussi pour les méthodes d'enquêtes exigeant un personnel supplémentaire affecté par exemple à la surveillance des suspects. Il faut aussi signaler qu'il y a une pénurie de personnel technique entraîné et d'équipements techniques modernes. Bien que depuis quelques années, le Ministère Fédéral de l'Intérieur s'efforce de répondre aux besoins mis en évidence dans le rapport, il demeure improbable d'envisager que l'on puisse mettre en oeuvre, dans un proche avenir, les modifications prévues dans les procédures d'enquêtes de police criminelles.

En outre, le code de procédure pénale ne traite que sommairement de l'enquête criminelle. Les activités des forces de l'ordre en matière criminelle ne sont donc pas régies par une réglementation stricte mais reposent essentiellement sur la façon dont ces forces de l'ordre conçoivent leur mission. Or, celles-ci donnent naturellement un degré de priorité élevé à l'efficacité de l'enquête criminelle.

Les problèmes de cette nature, toutefois, ne peuvent résolus de manière satisfaisante que dans le cadre d'une réglementation régissant les procédures d'enquêtes criminelles et, en particulier, les enquêtes effectuées par la police. Ces procédures devraient donner une priorité égale à l'efficacité des enquêtes de police et à la nécessité d'assurer une protection juridique aux personnes en cause. Dans ce contexte, il faut insister sur le contrôle efficace des conditions dans lesquelles est interrogée une personne arrêtée dans le cadre d'une enquête criminelle. Le projet de loi, actuellement soumis au Parlement et qui porte sur les devoirs et les pouvoirs de la police (n° 148 des annexes aux comptes-rendus sténographiques du Conseil National, XVIII GP) énonce les droits précis dont dispose quiconque est mis en cause par l'exercice des pouvoirs de police, dans le cadre des Services de Sécurité. Parmi ces droits, il faut notamment citer le droit de consulter, au cours d'une procédure officielle, une personne de confiance ; le droit d'avoir connaissance, sur demande, des motifs et des objectifs de l'intervention de la police. Bien que cette disposition ne soit pas directement applicable aux procédures en matière pénale, elle instaure une norme en matière de garantie juridique dont le Parlement devra tenir compte lorsqu'il adoptera une nouvelle réglementation concernant l'activité de la police en matière pénale.

2. Plusieurs recommandations formulées par le CPT correspondent à l'objectif à long terme du Ministère Fédéral de l'Intérieur qui est de veiller à ce que les détenus soient pleinement tenus informés de leur situation juridique au moyen d'une "note d'information à l'intention des adultes en état d'arrestation". Cette note d'information a aussi pour objet de rendre sans fondement toute plainte selon laquelle une telle information, prévue par la loi, n'aurait pas été fournie. La version initiale de cette note d'information a été remise à tous les services de police, en vertu d'un décret du 29 août 1990 du Ministère Fédéral de l'Intérieur, pour qu'elle soit testée. Le libellé de la note d'information a été révisé sur la base des résultats de ce test.

Cette note d'information sera remise à tout détenu germanophone, immédiatement après son arrestation et figure dans un nouveau "registre de garde à vue". Ce registre sert non seulement à démontrer que tous les contacts que le détenu souhaitait établir ont effectivement eu lieu, mais aussi à consigner tous les aspects concernant la détention d'une personne (notamment quand et pourquoi la personne a été arrêtée ; qu'elle a été informée de ses droits ; qu'elle a pu entrer en rapport avec une personne de confiance ainsi qu'avec un conseil juridique ; tout entretien avec son conseil au commissariat de police ; le fait que son représentant consulaire a été informé ; l'heure et le lieu de l'interrogatoire ; l'heure et le lieu d'un contrôle médical et son résultat ; l'heure des repas)".

Il sera ainsi plus facile de reconstituer ultérieurement les conditions de la garde à vue d'une personne et, le cas échéant, de réfuter, de manière fondée, toute plainte injustifiée.

Par décret du 19 juillet 1991 du Ministère Fédéral de l'Intérieur, la note d'information et le registre de garde à vue ainsi que les principes directeurs régissant leur utilisation ont été introduits temporairement pour une autre période - test jusqu'à la fin de l'année. Les principes directeurs comportent des instructions et éclaircissements importants à propos des contacts avec une personne de confiance et un conseil juridique.

Notamment :

- l'exigence légale d'établir des contacts avec l'extérieur s'applique sans restriction et doit donc être respectée chaque fois que cela est réalisable dans la pratique ;
- l'établissement de ces contacts ne peut être retardé que dans des conditions bien précises et cela pour une durée aussi brève que possible ;
- à chaque fois qu'un contact de cette nature n'a pu être établi dans les 12 heures qui suivent l'arrestation ou n'a pu du tout être établi, il doit en être fait mention dans le registre de garde à vue qui doit être signé par le fonctionnaire immédiatement supérieur en grade.

La traduction du texte de la note d'information dans diverses langues est en cours.

3. Les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice se sont efforcés de faire usage de toutes les possibilités que donne le droit autrichien de permettre, à toute personne arrêtée par la police, d'entrer en contact avec une personne de confiance ainsi qu'avec un conseiller juridique. A cette fin, les Ministres ont publié, par décret, en mai 1989, des principes directeurs conjoints concernant l'information des tiers de l'arrestation d'une personne par le service de sécurité publique ainsi que des contacts entre cette personne et son conseiller juridique. Ces principes directeurs ont également pour but de veiller à ce que dans les 24 heures qui suivent son interrogatoire par la police, le détenu puisse s'entretenir avec son conseiller juridique. La note d'information visée au paragraphe 2 informera le détenu de son droit à entrer rapidement en rapport avec son conseiller juridique et notamment de l'existence d'un service juridique de permanence dans plusieurs Etats autrichiens. Tout contact du détenu avec son conseil juridique doit être consigné dans le registre de garde à vue. Il ne sera possible d'envisager de donner des droits plus étendus à la défense que lors de la réorganisation des procédures d'enquête en matière pénale.

4. Par décret du 6 février 1990 du Ministère Fédéral de l'Intérieur, les services de la Gendarmerie Fédérale ont été chargés de procéder à des inspections des cellules en présence d'un médecin, et cela sans notification préalable et à des intervalles irréguliers. Une réglementation en la matière a été diffusée aux Directions Fédérales de la Police, le 16 février 1990. Les principes directeurs précités régissant l'utilisation de la note d'information et du registre de garde à vue précisent en outre qu'à l'avenir tout détenu pourra obtenir qu'un médecin de son choix soit présent lors de l'examen effectué par le médecin de la police.

5. Le projet de loi concernant les devoirs et les pouvoirs de la police dispose que le Ministre Fédéral de l'Intérieur doit édicter, par décret, des principes directeurs applicables aux interventions de la police afin d'assurer un modus operandi à la fois efficace et uniforme ainsi que de diminuer les risques de conflits avec les détenus. Dès que ce projet aura force de loi, il faudra étudier l'élaboration, sur la base du droit du Ministre de l'Intérieur de promulguer une réglementation, de principes régissant les interrogatoires effectués par la police qui seront aussi applicables aux activités de la police en matière pénale.

6. Le projet de loi sur les devoirs et les pouvoirs de la police mettra également à la charge du Gouvernement fédéral l'élaboration, à l'intention du Parlement, d'un rapport annuel sur la sécurité intérieure. Ce rapport comportera aussi des statistiques sur les plaintes formulées contre des membres des forces de police au titre de la législation disciplinaire et pénale. Il s'agit là de prendre en compte les nombreuses demandes de statistiques complètes concernant les violations alléguées de droits fondamentaux.

7. En ce qui concerne l'ouverture des procédures pénales contre les personnes qui se plaignent d'avoir été soumises à des mauvais traitements pendant la garde à vue et le risque que les personnes qui ont effectivement été maltraitées hésitent à intenter des actions en la matière, les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice sont d'avis - tout comme le CPT - que le fonctionnaire de police doit, comme tout un chacun, avoir la possibilité de se défendre s'il fait l'objet d'accusations non fondées et est donc exposé à des poursuites injustifiées. Des sondages-échantillons aléatoires contrôlés, effectués par le Ministère fédéral de la Justice, ont montré que dans la majorité des cas où il avait été fait état de mauvais traitements, de coups et blessures ou de sévices analogues, il n'y avait eu aucune procédure pénale pour diffamation ; de plus, le nombre de plaignants condamnés pour diffamation était pratiquement nul.

Toutefois, les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice pensent, comme le CPT, qu'en l'occurrence il s'agit d'établir un équilibre équitable entre des intérêts opposés. En conséquence, le Ministère Fédéral de la Justice, dans un décret détaillé du 31 mai 1990 relatif à l'action du Ministère Public dans les cas de ce genre, a élaboré des principes directeurs insistant sur le fait qu'il faut éviter qu'il y ait le moindre soupçon qu'un plaignant ait pu être intimidé pour le motif qu'il avait déposé une plainte ou ait pu, de quelque façon que ce soit, être poursuivi pour ce motif. Ce décret, qui a aussi été examiné le 28 juin 1991, lors d'une réunion des chefs des quatre Bureaux des Procureurs Généraux et de hauts fonctionnaires du Ministère Fédéral de la Justice, assurera à l'avenir que l'ouverture de la procédure pénale pour diffamation au moyen de plaintes sera traitée restrictivement dans les cas de mauvais traitements allégués.

Le décret du 31 mai 1991 charge, également, les ministères publics de soumettre à l'avenir des rapports annuels détaillés (sous forme de statistiques) sur tous les cas où des procédures pénales ont été intentées d'une part, contre des membres des forces de police pour mauvais traitements allégués et, d'autre part, des procédures pénales pour diffamation contre les personnes ayant formulé de telles allégations.

8. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, les activités de la police en matière pénale, y compris l'interrogatoire de personnes, ne sont réglementées que de façon très insuffisante par le Code de procédure pénale autrichien, qui date de 1873. Conformément à la déclaration d'intention du Gouvernement fédéral autrichien, la procédure pénale sera entièrement réorganisée, notamment en matière de procédures d'enquête, lesquelles sont actuellement menées de manière largement indépendantes, et ce sous la seule responsabilité des autorités de police. Ces procédures devraient refléter une base juridique moderne correspondant aux principes de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le débat animé entre les membres des professions intéressées qui a eu lieu récemment à l'initiative du Ministère Fédéral de la Justice a abouti à un consensus général - malgré l'expression d'opinions variées au plan des détails - sur la nécessité d'effectuer une réforme structurelle des procédures d'enquêtes étant entendu que les droits procéduraux de l'inculpé seront déterminés par la loi. Un projet de réforme de la législation applicable aux procédures d'enquêtes pénales, correspondant à ce consensus général, est en cours de préparation et sera terminé en 1992.

Nous devons souligner toutefois que le Ministère Fédéral de la Justice s'efforce de réaliser une réforme complète de la procédure pénale qui nécessite la préparation d'autres textes concernant les autres étapes de la procédure pénale. Il faudra que ces différents textes soient rassemblés en un projet global après qu'ils auront été discutés à fond. Bien entendu, il n'est pas possible de réaliser en un court laps de temps un projet de réforme d'une telle ampleur. Il sera, en effet, nécessaire de procéder étape par étape.

Les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice sont l'un et l'autre d'avis que la réorganisation des procédures d'enquêtes doit aller de pair avec la création d'un système adéquat de protection juridique accordant une attention particulière aux dispositions régissant l'arrestation des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction. Bien qu'un tel système de protection juridique ne soit pas encore entièrement mis au point, les Ministres Fédéraux de la Justice et de l'Intérieur considèrent que ce système devra, bien entendu, être conforme aux dispositions des articles 5 et 6 de la Convention des Droits de l'Homme et prévoir une participation plus efficace du défenseur à des stades précoces de la procédure. C'est avec un grand intérêt que les deux Ministères Fédéraux ont pris acte des recommandations et suggestions du CPT à ce propos. Ils étudieront de façon approfondie sous quelle forme et dans quelle mesure il sera possible de les mettre en pratique. Ce faisant, il sera tenu compte de l'évolution récente de la législation et de la pratique juridique dans d'autres Etats parties à la Convention ainsi que d'une "norme européenne", dans la mesure où celle-ci s'est développée.

Il en va de même de la recommandation du CPT préconisant de rechercher s'il est possible d'introduire un service de conseils juridiques gratuits et indépendants à la disposition des personnes placées en garde à vue. Dans ce contexte, toutefois, il faut remarquer que selon le système actuel d'assistance juridique, et compte tenu de la disponibilité des avocats et du coût de ce système, les conditions de base pour l'introduction de tels services, dans un proche avenir, ne sont pas encore réunies. Un premier pas important dans cette direction a toutefois été fait par la création, dans plusieurs Etats, de la permanence juridique que nous avons mentionnée précédemment.

9. Egalement, pour l'avenir, les Ministres Fédéraux de la Justice et de l'Intérieur ont l'intention d'améliorer progressivement la situation juridique et pratique des personnes arrêtées et détenues et de poursuivre la politique mise en oeuvre depuis quelques années, c'est-à-dire :

- procéder, sur la base du droit en vigueur, à des améliorations au plan de l'organisation et créer des conditions plus favorables à l'exercice des droits déjà reconnus et
- élaborer simultanément une réforme structurelle de la procédure pénale, notamment des dispositions régissant les procédures d'enquêtes de la police en matière pénale.

Les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de la Justice considèrent que les observations et recommandations du CPT lui seront précieuses à cette fin et qu'il en a été et en sera tenu compte dans la formulation des objectifs et dans la prise de décision en Autriche.