



Strasbourg, 03/03/03

CAHDI (2003) 4

COMITÉ DES CONSEILLERS JURIDIQUES
SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)

25e réunion
Strasbourg, 17-18 mars 2003

DECISIONS DU COMITE DES MINISTRES CONCERNANT LE CAHDI

Note du Secrétariat
préparée par la Direction générale des affaires juridiques

**Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public –
Rapport abrégé de la 24^e réunion (Bratislava, 9-10 septembre 2002)
(CM(2002)140)**

Décisions

Les Délégués

1. adoptent le mandat spécifique du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour la période 2003-2004, tel qu'il figure à l'Annexe 7 du présent volume de Décisions ;
2. prennent note de l'avis du CAHDI concernant la possibilité d'une dénonciation partielle de la Convention de 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (STE 43), tel qu'il figure à l'Annexe II du CM(2002)140 ;
3. prennent note du rapport abrégé de la 24e réunion du CAHDI (CM(2002)140), dans son ensemble.

Annexe 7

Mandat spécifique

1. Nom du comité :

Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)

2. Type du comité :

Comité *ad hoc* d'experts

3. Source du mandat :

Comité des Ministres

4. Mandat :

Sous l'autorité du Comité des Ministres, le comité est chargé d'examiner les questions de droit international public, d'avoir des échanges et, s'il y a lieu, de coordonner les points de vues des Etats membres à la demande du Comité des Ministres, de Comités directeurs et comités *ad hoc*, et à sa propre initiative.

5. Composition du comité :

a. Le comité est composé d'experts désignés par les Etats membres, choisis de préférence parmi les conseillers juridiques des ministères des Affaires étrangères. Les frais de voyage et de séjour d'un expert par Etat membre (deux pour l'Etat qui assure la présidence du comité) sont pris en charge par le budget du Conseil de l'Europe.

b. La Communauté européenne peut envoyer des représentants, sans droit de vote ni remboursement de leurs frais, aux réunions du comité.

c. Les observateurs suivants auprès du Conseil de l'Europe peuvent envoyer un représentant aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de ses frais:

- Canada
- Saint-Siège
- Japon
- Mexique
- Etats-Unis d'Amérique.

d. Les observateurs suivants auprès du Comité peuvent envoyer des représentants aux réunions du comité, sans droit de vote ni remboursement de leurs frais:

* République fédérale de Yougoslavie¹
 Australie
 Israël²
 Nouvelle Zélande
 Conférence de La Haye de droit international privé
 OTAN³
 Organisation de coopération et de développement économiques
 Les Nations Unies et ses agences spécialisées⁴.

6. Structures et méthodes de travail :

Le CAHDI peut créer des groupes de travail et avoir recours à des experts consultants.

7. Durée :

Le présent mandat expire le 31 décembre 2004.

Note 1 * sous réserve des dispositions particulières applicables à ce pays

Note Voir CM/Del/Dec (2000)735, point 2.1a, para. 4 et SG/Inf(2000)48, para. 34 et CM/Del/Dec (2001)742, point 10.1, Annexe 8.

Note ² Admis comme observateur "pour toute la durée du Comité" par le CAHDI, mars 1998. Valable également pour les comités subordonnés. Décision confirmée par le Comité des Ministres (CM/Del/Dec(99)670, point 10.2 et CM(99)57, para.D15).

Note ³ Voir CM/Del/Dec/Act(93)488/29 et CM/Del/Concl(92)480/3.

Note ⁴ Pour des points spécifiques, à la demande du Comité.

Point 10.4

**Esclavage domestique -
Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire**
(CM/Del/Dec(2002)808/10.3, REC_1523 (2001) et CM/AS(2003)Rec1523 final, GR-
J(2003)5)

Décision

Les Délégués adoptent la réponse à la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire relative à l'esclavage domestique, telle qu'elle figure à l'**Annexe 5** du présent volume de Décisions (attachée ci-dessous).¹

Note ¹ Voir également CM/AS(2003)Rec1523 final

Annexe 5
(Point 10.4)

Réponse à la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur l'esclavage domestique

(adoptée par le Comité des Ministres le 27 février 2003, lors de la 829e réunion des Délégués des Ministres)

1. Le Comité des Ministres a procédé à un examen attentif de la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur l'esclavage domestique. Il remercie l'Assemblée du catalogue de mesures recommandées en vue de lutter contre l'esclavage domestique et l'a dûment porté à l'attention des gouvernements de ses Etats membres.
2. Ces propositions ont conduit le Comité des Ministres à solliciter l'expertise du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG). Les avis de ces comités figurent en annexe à la présente réponse.
3. Le Comité des Ministres poursuit actuellement son examen de la faisabilité d'un projet de Convention européenne sur la traite des êtres humains ayant pour objectif la protection des droits de la personne humaine, notamment les droits des victimes de la traite, afin d'éviter toute forme d'exploitation. Les recommandations de l'Assemblée apportent une contribution importante à cette réflexion.
4. Le Comité des Ministres est conscient du fait que le phénomène de l'esclavage domestique tel que décrit dans la recommandation, tout comme d'autres formes d'exploitation humaine telle la traite des êtres humains, nécessitent une coopération entre les Etats en matière de droit pénal. Il se réfère à cet égard à l'avis rendu par le CDPC, qui rend compte de l'action entreprise dans ce domaine et des réflexions suscitées par cette question, réflexions que le Comité des Ministres partage d'ailleurs.
5. Il considère que les efforts à entreprendre devraient, tant au niveau national qu'au niveau international, porter en particulier sur la détection et l'incrimination de ces actes, ainsi que sur la formation et la sensibilisation des forces de police. Un ensemble de lignes directrices pertinentes, définies par le Comité des Ministres dans plusieurs recommandations¹ adressées aux Etats membres, peut contribuer à harmoniser et optimiser cette action.
6. Eu égard à une éventuelle modification de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, le Comité des Ministres tient à appeler l'attention de l'Assemblée sur le caractère universel de ce traité, qui constitue un élément clé pour la stabilité des relations diplomatiques, et estime que, afin de faire face au problème de l'esclavage domestique, sa modification n'est pas une solution réaliste ni recommandée sur le plan politique, l'accent devant être mis sur les possibilités que cette Convention offre et sur les mécanismes de coopération internationale, ainsi que le souligne le CAHDI dans l'avis qu'il a formulé.
7. Les principes et droits fondamentaux défendus par la Convention européenne des Droits de l'Homme dont l'Assemblée fait mention sont pleinement reconnus par les Etats membres et intégrés dans les législations nationales. Il y a lieu, également, de rappeler les dispositions et la jurisprudence de la Charte sociale européenne, notamment de son

Article 1, paragraphe 2, par lequel les parties contractantes de la Charte « s'engagent à protéger de façon efficace le droit du travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ».

8. De plus, le Comité des Ministres rappelle à l'Assemblée la haute priorité qu'il accorde à la lutte contre le crime organisé. Il encourage en conséquence vivement ses Etats membres à signer et ratifier la Convention contre le crime transnational organisé et ses protocoles additionnels.

9. Le CDEG reprend dans son avis la préoccupation de l'Assemblée relative à la discrimination fondée sur le sexe, en soulignant la nécessité de mettre en place des politiques en matière d'égalité ainsi que des mécanismes nationaux d'application. Cette considération a été prise en compte par le Comité des Ministres qui entreprendra, dans le cadre du prochain exercice de suivi du respect des engagements des Etats membres, l'examen thématique « des mécanismes qui existent au plan national visant à assurer l'égalité des droits entre les femmes et les hommes en conformité avec les instruments pertinents du Conseil de l'Europe ».

10. De plus, dans la Déclaration et le Programme d'action adopté par la 5e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Skopje, 22-23 janvier 2003), les Ministres européens responsables des questions d'égalité ont convenu de concentrer les activités entreprises par le Conseil de l'Europe pour protéger et promouvoir les droits de la personne humaine des femmes notamment sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la traite des êtres humains et proposé un programme d'action spécifique à mettre en oeuvre par le CDEG.

11. Compte tenu du cadre juridique européen existant en matière de droits sociaux et du travail, le Comité des Ministres n'envisage pas de placer le projet d'élaboration d'une Charte du travail domestique parmi les priorités immédiates du Conseil de l'Europe. »

Annexe 1

Avis du CAHDI sur la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire relative à l'esclavage domestique

Le Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a tenu ses 22e et 23e réunions à Strasbourg, respectivement les 11 et 12 septembre 2001 et 4 et 5 mars 2002. L'ordre du jour des deux réunions comprenait un point sur "Les décisions du Comité des Ministres concernant le CAHDI".

Dans le cadre de ce point, suite à la décision du Comité des Ministres à leur 762e réunion (Strasbourg, 5 septembre 2001), le CAHDI a examiné la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée Parlementaire sur l'esclavage domestique et, conformément à son mandat et son rôle dans la structure intergouvernementale du Conseil de l'Europe, s'est concentré sur ce qu'il comprenait être les questions de droit international public en relation avec la Recommandation et a adopté ce qui suit:

Avis

Le CAHDI se réjouit de l'adoption de la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée Parlementaire qui reconnaît la gravité du problème de l'esclavage domestique et la nécessité de le traiter de façon appropriée en vue de prévenir ce phénomène et de protéger les droits des victimes.

Dans certaines circonstances, les Etats peuvent avoir une obligation positive à l'égard de ces questions en vertu des articles 3 et 4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le CAHDI fait observer que la Cour européenne des Droits de l'Homme a récemment déclaré que la législation interne garantissant l'immunité des Etats en cas de litige entre une mission diplomatique et les membres du personnel de cette mission n'était pas contraire à l'article 6(1).

Au regard des paragraphes 8 et 10, iv concernant l'éventuel amendement de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 (CV), dans la mesure où la CV a un caractère universel, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne peuvent pas entreprendre une modification quelconque de cette Convention.

Le CAHDI souligne que la CV est un élément clé pour la stabilité des relations diplomatiques. Toute question d'amendement à ce texte est donc une question délicate et doit être examinée avec soin.

Exclure l'immunité pour tous les délits commis par les diplomates dans la sphère de leur vie privée, comme l'a suggéré l'Assemblée Parlementaire, reviendrait en pratique à réduire l'étendue des immunités reconnues en droit international à la seule immunité fonctionnelle et remettrait en cause, de ce fait, l'intérêt légitime de la communauté internationale à faciliter les relations entre les Etats.

En tout cas, le CAHDI note que la CV n'accorde pas l'immunité aux fonctionnaires internationaux bien que ceux-ci jouissent effectivement d'un certain degré d'immunité en vertu d'autres instruments, comme les accords de siège, des conventions spécifiques sur les privilèges et immunités, etc.

Le CAHDI reconnaît que les immunités diplomatiques peuvent constituer un obstacle à la poursuite des auteurs des infractions liées à l'esclavage domestique. Cependant, ces immunités n'exonèrent pas les personnes qui en jouissent du devoir de respecter les lois de l'Etat accréditeur et ne peuvent être considérées comme étant incompatibles avec les dispositions de la CEDH.

Par ailleurs, le CAHDI note que, conformément à la CV, l'Etat accréditeur peut demander à l'Etat accréditant de lever l'immunité d'un diplomate ou de tout autre membre du personnel d'une mission pour permettre, le cas échéant, l'engagement des poursuites à son encontre et, si une telle levée de l'immunité n'est pas accordée, l'Etat peut déclarer l'individu en question *persona non grata* et l'expulser.

De plus, le CAHDI souhaite rappeler que la CV n'empêche pas les autorités de l'Etat accréditeur d'utiliser d'autres méthodes pour contrôler les diplomates et autre personnel en poste dans leur territoire et pour traiter des abus d'une manière qui soit pleinement compatible avec la CV. Ces méthodes peuvent consister par exemple en des échanges d'informations entre les Ministères des Affaires Etrangères sur les mauvais traitements dont seraient victimes les employés de maison des diplomates et sur les abus des immunités et privilèges attachés à leur fonction afin que, si nécessaire, le diplomate concerné soit déclaré *persona non grata* conformément à la CV, ou le permis de séjour de l'employé de maison refusé (par exemple au moment du dépôt de la demande d'entrée sur le territoire).

Le CAHDI aimerait de plus souligner que, selon la CV, l'immunité d'un agent diplomatique de la juridiction de l'Etat accréditeur ne le dispense pas de la juridiction de l'Etat accréditant et, de ce fait, les Etats devraient être encouragés à exercer cette juridiction afin de poursuivre les infractions liées à l'esclavage domestique.

Au vu de ce qui précède, le CAHDI conclut qu'afin de faire face au problème de l'esclavage domestique, la modification de la CV n'est pas une solution réaliste ni recommandée sur le plan politique, et que l'accent doit être mis sur les possibilités qu'offrent la CV et les mécanismes de coopération internationale.

Annexe 2

Avis du CDPC sur la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire relative à l'esclavage domestique

Dans sa décision n° CM/799/05092001, le Comité des Ministres a invité le CDPC à donner son avis, avant le 31 mars 2002 (délai prolongé jusqu'au 30 juin 2002) sur la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire, relative à l'esclavage domestique.

Le CDPC a examiné la recommandation de l'Assemblée lors de sa 51e session plénière (17-21 juin 2002) et adopté le présent

Avis

Le CDPC se félicite de la recommandation et partage les préoccupations de l'Assemblée. Le phénomène de l'esclavage présente plusieurs aspects liés à la criminalité. Seule une approche multidisciplinaire, sensible aux questions socio-économiques et aux inégalités entre les sexes, et capable d'appréhender le problème dans toute sa complexité, peut en venir à bout. L'esclavage domestique est souvent lié à d'autres mauvais traitements – torture, cruauté physique ou psychologique, viol, agression sexuelle, privation de soins et de nourriture – ou à la corruption, au blanchiment de l'argent et au crime organisé. Il pose des problèmes qui nécessitent une coopération entre les Etats en matière pénale.

Toute forme d'esclavage, de « possession » ou de contrôle d'une personne par une autre, constitue une violation grave des libertés et droits fondamentaux et mérite donc en tant que telle une réponse appropriée. Il est intéressant de noter que le commerce d'esclaves et plus tard l'esclavage ont fait l'objet des premiers traités internationaux ayant pour but de protéger les individus, et non les intérêts de l'Etat. En outre, dans le cadre de travaux récents de codification du droit pénal international, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale fait de la « réduction en esclavage » un crime contre l'humanité (article 7). La réduction en esclavage est « le fait d'exercer sur une personne l'un ou l'ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, y compris dans le cadre de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants ». Aux fins du Statut de Rome, on entend par crime contre l'humanité l'un des actes énoncés, commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile et en connaissance de cette attaque. Bien que l'esclavage domestique soit un problème plus large, qui ne remplit généralement pas les conditions d'un crime contre l'humanité, la définition de la réduction en esclavage est utile en tant que référence internationale.

Comme le souligne la définition ci-dessus, il existe souvent un lien entre esclavage et traite des êtres humains. En vertu du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, nous disposons d'une définition internationale de la traite des êtres humains et des mesures à prendre au niveau national ont été adoptées. Aux termes de l'article 5 du Protocole, les Etats parties sont tenus de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes énoncés à l'article 3, en l'espèce la traite des personnes, en vue, notamment, de leur exploitation et en particulier le travail forcé et l'esclavage.

Le CDPC est satisfait de la définition de l'article 3 du Protocole et, comme l'Assemblée au paragraphe 10 (v) de la recommandation, il encourage la mise en œuvre de ce traité par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Au niveau national, des mécanismes doivent être mis en place pour permettre d'enquêter sur l'esclavage domestique, de le déceler, de poursuivre les coupables et de les punir, afin de lutter efficacement contre tous les aspects de l'esclavage domestique. En particulier, il convient de sensibiliser le personnel judiciaire à chaque étape de la procédure.

Incrimination : une harmonisation de l'approche pénale dans les Etats membres permettrait de prévenir et de réprimer ce phénomène, du moins quand il est lié à la traite d'êtres humains. A cet égard, le CDPC souligne que plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe sont consacrées à des questions connexes : l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que le trafic d'enfants et de jeunes adultes (Recommandation R(91)11) et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (Rec(2000)11). Des débats sont également en cours, au sein du CDEG, en vue de déterminer la faisabilité d'une convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains.

Enquête et exécution des peines : des mesures doivent être prises en matière de détection des crimes, afin de surmonter les obstacles pratiques que posent la situation de réclusion et donc le silence des victimes. Des mesures semblables à celles énoncées par la Recommandation R(85)4 sur la violence au sein de la famille, qui porte entre autres sur la limitation de la liberté personnelle dans le cadre familial, pourraient s'appliquer mutatis mutandis à l'esclavage domestique.

Le CDPC approuve le paragraphe 10 (iii) de la recommandation de l'Assemblée, qui vise une formation adéquate des policiers les rendant capables de faire face à la complexité du phénomène de l'esclavage domestique. En particulier, il convient d'encourager la sensibilisation des agents de police. Ces préoccupations devraient également s'inscrire dans le cadre d'une large politique visant à obtenir une représentation plus équilibrée des sexes au sein des forces de police, recommandée par le Code européen d'éthique de la police (Recommandation Rec(2001)10). Au paragraphe 25, le Code évoque en effet une politique de recrutement dont l'objectif ultime est « que les personnels de police reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent ». Au paragraphe 49, le Code affirme en outre que les enquêtes policières « doivent tenir compte des besoins spécifiques de personnes telles que les enfants, les adolescents, les femmes, les membres des minorités, y compris les minorités ethniques, ou les personnes vulnérables, et s'adapter en conséquence ».

Immunité diplomatique comme obstacle aux enquêtes : le CDPC souhaite faire quelques remarques concernant le paragraphe 10 (iv) de la Recommandation de l'Assemblée. Si les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas en mesure de modifier de façon unilatérale la Convention de Vienne, comme le suggère le paragraphe 10 (iv), ils peuvent en revanche renoncer à l'immunité de membres de leur personnel diplomatique pour des actes comme l'esclavage domestique. L'immunité de juridiction, l'inviolabilité de la demeure, des documents, de la correspondance et des biens ainsi que l'immunité d'arrestation et de détention signifient que, si un agent diplomatique se rend coupable d'activités criminelles, l'Etat accréditaire peut informer l'Etat accréditant qu'il est persona non grata. Aux termes de la Convention, la personne peut alors être rappelée. Dans le cas contraire, l'Etat accréditaire peut refuser de lui reconnaître la qualité de membre de la mission.

Protection des victimes : au cours des dernières décennies, le CDPC a rédigé dans ce domaine des recommandations qui présentent également un intérêt par rapport à la question de l'esclavage domestique. Il s'agit des Recommandations R(85)11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, R(87)21 sur

l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation et R(97)13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense.

Annexe 3

Avis du CDEG sur la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée parlementaire relative à l'esclavage domestique
Observations générales

Le Comité Directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) a pris note avec intérêt de la Recommandation 1523 (2001) de l'Assemblée Parlementaire « esclavage domestique ».

Le CDEG se félicite de l'initiative de l'Assemblée Parlementaire recommandant d'adopter les mesures nécessaires en vue de lutter contre l'esclavage domestique. Il rappelle à ce propos sa participation en 1999 au séminaire organisé par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée sur « la violence à l'encontre des femmes : des abus domestiques à l'esclavage ».

Le CDEG rappelle également ses propres travaux dans ce domaine, commencés dès la fin des années 70, visant à lutter contre toutes les formes de violence envers les femmes.

L'ensemble de ces travaux de recherche et de sensibilisation ont permis l'élaboration de deux recommandations adoptées par le Comité des Ministres en 2000 et en 2002:

- la Recommandation Rec(2000)11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle ; et
- la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence.

Ces deux instruments juridiques proposent des mesures de prévention, de répression, et de protection des victimes qui rejoignent certaines des mesures préconisées par l'Assemblée Parlementaire. Le CDEG souligne qu'elles proposent également des actions d'information, de sensibilisation, d'éducation et de formation pour mobiliser l'opinion publique et les médias sur ces problèmes.

Le CDEG souligne l'importance de renforcer la coopération entre les Etats membres dans la lutte contre la traite des êtres humains et rappelle sa proposition d'élaborer une convention sur la traite des êtres humains avec pour objectif la protection des droits de la personne humaine et l'élaboration d'un statut des victimes de toute forme d'exploitation. En effet, une telle convention devrait considérer toutes les formes de traite d'êtres humains, notamment l'esclavage domestique et le travail forcé.

Observations spécifiques

Article 10 viii : le Comité réitère la nécessité de mettre en place des politiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et leurs mécanismes nationaux d'application ainsi que des stratégies en matière d'approche intégrée de l'égalité, afin de lutter contre les discriminations envers les femmes notamment dans le monde du travail. Il se rapporte à ce propos aux actes du Forum organisé en 1996 à Varsovie sur « l'égalité sur le marché du travail et la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle : tendances et perspectives ».

Note ¹ Recommandations n° R(85)4 sur la violence au sein de la famille – n° R(91)11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que le trafic d'enfants et de jeunes adultes - Rec(2000)11 sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle - Rec(2001)10 sur le Code européen d'éthique de la police – Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence.