



Rapport explicatif du Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances

Vilnius, 3.V.2002

Le texte du rapport explicatif au Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte dudit Protocole, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. Le droit à la vie, « attribut inaliénable de la personne humaine » et « valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme au plan international », est unanimement reconnu par les normes juridiques contraignantes universelles et régionales.
2. A l'époque de l'élaboration de ces normes internationales garantissant le droit à la vie, des exceptions ont été faites pour l'application de la peine de mort, lorsqu'elle est prononcée par un tribunal, au cas où le délit est puni de cette peine par la loi (voir par exemple l'article 2 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »)).
3. Depuis lors cependant, comme illustré ci-dessous, une évolution du droit interne et du droit international en faveur de l'abolition de la peine de mort s'est dessinée, tant en ce qui concerne l'abolition en général que pour des actes commis en temps de guerre en particulier.
4. Sur le plan européen, une étape décisive dans ce processus général a été franchie par l'adoption du Protocole n° 6 à la Convention en 1982. Ce protocole, qui a été à ce jour ratifié par la quasi-totalité des Etats parties à la Convention, a été le premier instrument juridiquement contraignant en Europe – et dans le monde – prévoyant l'abolition de la peine capitale en temps de paix, et n'autorisant aucune dérogation en cas d'urgence ni de réserves. Néanmoins, en vertu de l'article 2 dudit Protocole, « un Etat peut prévoir dans sa législation la peine de mort pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre ». Cependant, selon le même article, cette possibilité a été limitée à l'application de la peine de mort dans les cas prévus par la loi et conformément à ses dispositions.
5. Par la suite, l'Assemblée Parlementaire a instauré une pratique selon laquelle elle demande aux Etats qui souhaitent devenir membres du Conseil de l'Europe qu'ils s'engagent à appliquer un moratoire immédiat sur les exécutions, à supprimer la peine capitale de leur législation nationale, et à signer et ratifier le Protocole n° 6 à la Convention. L'Assemblée Parlementaire a également exercé des pressions sur les pays qui n'ont pas respecté, ou ont risqué de ne pas respecter, les engagements qu'ils ont souscrits en adhérant au Conseil de l'Europe. Plus généralement, l'Assemblée a pris l'initiative en 1994 d'inviter tous les Etats membres qui ne l'avaient pas encore fait à signer et à ratifier sans délai le Protocole n° 6 (Résolution 1044 (1994) relative à l'abolition de la peine capitale).

6. Cet objectif fondamental de l'abolition de la peine de mort a également été affirmé lors du Second Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (Strasbourg, octobre 1997). Dans la déclaration finale du Sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont appelé « à l'abolition universelle de la peine de mort et [ont] insist[é] sur le maintien, entre-temps, des moratoires existants sur les exécutions en Europe ». Le Comité des Ministres a pour sa part indiqué qu'il « partage la forte conviction de l'Assemblée parlementaire contre le recours à la peine de mort et sa ferme volonté de faire tout son possible afin de faire en sorte que les exécutions capitales cessent d'avoir lieu ». Le Comité des Ministres a par la suite adopté une Déclaration « Pour un espace européen sans peine de mort ».

7. Entre-temps, des développements pertinents ont eu lieu en la matière dans d'autres enceintes. En juin 1998, l'Union Européenne a adopté des « Orientations pour une politique à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la peine de mort », qui déclarent notamment son opposition à cette peine dans tous les cas. Dans le cadre des Nations Unies, un Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ayant pour objectif l'abolition de la peine de mort a été adopté en 1989. Depuis quelques années, la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies adopte régulièrement des résolutions exigeant l'établissement d'un moratoire sur les exécutions, dans la perspective de l'abolition complète de la peine de mort. Il convient enfin de noter que la peine capitale a été exclue des sanctions que la Cour pénale internationale et les Tribunaux pénaux internationaux pour l'Ex-Yougoslavie et pour le Rwanda peuvent infliger.

8. La question spécifique de l'abolition de la peine de mort pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre doit être comprise dans le contexte plus large des développements sus-mentionnés relatifs à l'abolition de la peine de mort en général. Elle a été soulevée la première fois par l'Assemblée Parlementaire dans sa Recommandation 1246 (1994), dans laquelle elle a recommandé que le Comité des Ministres élabore un nouveau protocole additionnel à la Convention, abolissant la peine de mort à la fois en temps de paix et en temps de guerre.

9. Alors que le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) était, à une large majorité, favorable à l'élaboration d'un tel protocole additionnel, le Comité des Ministres considérait à cette époque que la priorité politique était d'obtenir et maintenir un moratoire sur les exécutions, à consolider par la suite par l'abolition complète de la peine de mort.

10. Une étape significative a été franchie lors de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Rome les 3-4 novembre 2000, à l'occasion du 50ème anniversaire de la CEDH. La Conférence s'est clairement prononcée en faveur de l'abolition de la peine de mort en temps de guerre. Dans la Résolution II adoptée par la Conférence, il est instamment demandé aux quelques Etats membres qui n'ont pas encore procédé à l'abolition de la peine de mort ni à la ratification du Protocole n° 6, de ratifier ce Protocole dans les plus brefs délais et, dans l'intervalle, de respecter strictement les moratoires concernant les exécutions. Dans la même résolution, la Conférence a invité le Comité des Ministres, « à examiner la faisabilité d'un nouveau protocole additionnel à la Convention excluant la possibilité de maintenir la peine de mort pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre » (paragraphe 14 de la Résolution II). La Conférence a également invité les Etats membres qui connaissent encore la peine de mort pour de tels actes à envisager de l'abolir (*ibidem*).

11. A la lumière des textes récemment adoptés et dans le contexte de l'examen par le Comité des Ministres des suites à donner à la Conférence de Rome, le Gouvernement de la Suède a présenté une proposition pour un protocole additionnel à la Convention lors de la 733ème réunion des Délégués des Ministres (7 décembre 2000). Le Protocole proposé visait l'abolition de la peine de mort en temps de guerre comme en temps de paix.

12. Lors de leur 736^e réunion (10-11 janvier 2001), les Délégués des Ministres ont donné mandat au CDDH « d'étudier la proposition suédoise de nouveau protocole à la Convention (...) et de soumettre son avis sur la faisabilité d'un nouveau protocole sur la question ».

13. Le CDDH et son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) ont élaboré le projet de protocole et son rapport explicatif au cours de l'année 2001. Le CDDH a transmis le projet de protocole et le rapport explicatif au Comité des Ministres le 8 novembre 2001. Ce dernier a adopté le texte du Protocole le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres, et l'a ouvert à la signature des Etats membres, à Vilnius le 3 mai 2002.

Commentaires sur les dispositions du Protocole

Article 1 – Abolition de la peine de mort

14. Cet article, qui doit être lu conjointement avec l'article 2 du Protocole, affirme le principe de l'abolition de la peine de mort. Il contient l'obligation d'abolir cette peine en toutes circonstances, y compris pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre. La deuxième phrase de cet article souligne que le droit reconnu est un droit subjectif de l'individu.

Article 2 – Interdiction de dérogations

15. L'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme autorise les Parties contractantes, «en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation», à prendre des mesures dérogeant aux obligations de la Convention. Le présent Protocole tend précisément à abolir la peine de mort également en temps de guerre ou de danger imminent de guerre. Aussi, en raison de l'objet et du but de ce Protocole, l'applicabilité de l'article 15 de la Convention a-t-elle été exclue.

Article 3 – Interdiction des réserves

16. Cet article a pour objet de préciser que, par exception à l'article 57 de la Convention, les Etats ne peuvent pas faire de réserves au Protocole.

Article 4 – Application territoriale

17. Il s'agit ici de la clause d'application territoriale contenue dans le Modèle de Clauses Finales adopté par le Comité des Ministres en février 1980. Son libellé suit de près celui de l'Article 5 du Protocole n° 6 à la Convention. Cette clause a été incluse dans le seul but de faciliter une ratification, une acceptation ou une approbation rapide par les Etats concernés. L'objet du paragraphe 3 est de prévoir une modification ou un retrait formel dans le cas où l'Etat Partie cesse d'assurer les relations internationales de tout territoire désigné dans une telle déclaration, mais en aucune manière de permettre à un Etat Partie de réintroduire la peine de mort dans ce territoire.

Article 5 – Relations avec la Convention

18. L'objet de cet article est de préciser les relations de ce protocole avec la Convention, en indiquant que toutes les dispositions de cette dernière s'appliqueront aux articles 1 à 4 du Protocole. Ces dispositions comprennent bien entendu le système de garantie instauré par la Convention. Cela signifie, entre autres, qu'une déclaration faite en vertu des paragraphes 1 ou 2 de l'article 4 du Protocole entraîne *ipso facto* l'extension de la compétence de la Cour au territoire concerné.

19. En tant que protocole additionnel, il n'a pas pour résultat de supprimer – pour les Parties au Protocole – l'article 2 de la Convention. En effet, la première phrase du paragraphe 1 et le paragraphe 2 demeurent toujours, même pour ces Etats, pleinement valables. Il est évident que la deuxième phrase du paragraphe 1 n'est plus applicable pour les Etats parties à ce protocole. Dans la mesure où ces Etats parties ont également ratifié le Protocole n° 6 à la Convention, ces Etats ne pourront plus recourir à la possibilité prévue à l'article 2 du Protocole n° 6. Conformément à l'article 32 de la Convention, toute question concernant les relations précises entre les protocoles eux-mêmes et entre le présent protocole et la Convention relève de la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Article 6 – Signature et ratification

Article 7 – Entrée en vigueur

Article 8 – Fonctions du dépositaire

20. Les dispositions des articles 6 à 8 correspondent à la formulation du modèle de clauses finales adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.