COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 mai 2010

CAHVIO (2010) 7

COMITE AD HOC POUR PREVENIR ET COMBATTRE LA VIOLENCE À L'EGARD DES FEMMES ET LA VIOLENCE DOMESTIQUE (CAHVIO)

Le devoir de diligence

Document élaboré par

M^me^ Christine Chinkin
Professeur de droit international, Département de droit
Centre d'étude des droits de l'homme
London School of Economics and Political Studies

Expert scientifique auprès du CAHVIO

Le devoir de diligence en droit international trouve son origine dans le principe de la protection diplomatique, en vertu duquel un Etat engage sa responsabilité internationale lorsqu'il commet un acte international illicite contre un ressortissant étranger. Cette notion a été appliquée pour la première fois à des violations des droits de l'homme dans l'affaire *Velasquez Rodriguez* c. *Honduras* (1989), qui a fait date. Dans ce dossier (concernant des disparitions), la Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que l'Etat devait prendre des mesures pour prévenir les violations des droits de l'homme et pour mener des enquêtes lorsqu'elles se produisent, poursuivre leurs auteurs et les sanctionner. Elle a également considéré qu'en s'abstenant de prendre des mesures de prévention ou de protection, par manquement ou par omission, l'Etat porte atteinte aux droits fondamentaux dans la mesure où il contrôle les moyens de vérifier les actes commis sur son territoire (paragraphe 136).

1. Un certain nombre d'instruments relatifs à la violence à l'égard des femmes font référence au devoir de diligence, notamment :

2. la Recommandation générale n° 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, paragraphe 9 : « ... les Etats peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir la violation de droits ou pour enquêter sur des actes de violence, les punir et les réparer » ;

3. la Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1994), article 4 : « Les Etats devraient condamner la violence à l'égard des femmes et ne pas invoquer de considérations de coutume, de tradition ou de religion pour se soustraire à l'obligation de l'éliminer. Les Etats devraient mettre en œuvre sans retard, par tous les moyens appropriés, une politique visant à éliminer la violence à l'égard des femmes et, à cet effet [...] c) agir avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence à l'égard des femmes, enquêter sur ces actes et les punir conformément à la législation nationale, qu'ils soient perpétrés par l'Etat ou par des personnes privées » ;

4. la Convention de Belém do Pará de 1994 (OEA, Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme), article 7 : « Les Etats parties condamnent toutes les formes de violence contre la femme et conviennent d'adopter par tous les moyens appropriés et sans délais injustifiés, une politique visant à prévenir, à sanctionner et à éliminer la violence ; ils s'engagent en outre: [...] b. à agir avec la diligence voulue pour prévenir la violence contre la femme, mener les enquêtes nécessaires et sanctionner les actes de violence exerces contre elle » (appliquée par la Commission interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Maria da Penha* c. *Brésil* (2000)) ;

5. la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence : « II. De reconnaître que les Etats sont tenus de faire preuve de suffisamment de vigilance pour prévenir, instruire et réprimer les actes de violence, que ceux-ci

soient perpétrés par l'Etat ou par des particuliers, et de fournir une protection aux victimes ».

6. La Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi adopté le principe du devoir de diligence. Dans l'affaire *Opuz* c. *Turquie* (2009), qui porte sur des violences domestiques envers une femme et sa mère, elle explique au paragraphe 131 :

« Cela posé, la Cour va rechercher si les autorités nationales ont rempli leur obligation de prendre préventivement des dispositions d'ordre pratique pour protéger la vie de la mère de la requérante. A cet égard, elle doit établir si ces autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment que la vie de cette personne étaient menacée de manière réelle et immédiate du fait des actes criminels de H.O. Ainsi qu'il ressort des observations des parties, la question cruciale qui se pose en l'espèce est celle de savoir si les autorités locales ont fait preuve de la diligence requise pour prévenir les actes de violence dirigés contre l'intéressée et sa mère, notamment en prenant à l'égard de H.O. des mesures appropriées à caractère répressif ou préventif nonobstant le fait que les victimes avaient retiré leur plainte. »

Elle poursuit au paragraphe 146 et aux suivants :

« 146. Ayant constaté que le cadre législatif constituait un obstacle à la protection effective des victimes de violences domestiques, la Cour doit par ailleurs rechercher si les autorités locales ont fait preuve de la diligence voulue pour protéger le droit à la vie de la mère de la requérante par d'autres voies.

147. Elle relève que, bien que la mère de la requérante se fût plainte du fait que H.O. la harcelait et violait sa vie privée en rôdant autour de son domicile armé d'un couteau et d'un pistolet (paragraphe 47 ci-dessus), la police et le parquet ne l'ont pas placé en détention et n'ont pas pris d'autres mesures appropriées lorsqu'ils ont appris qu'il portait une arme à feu et qu'il en avait violemment menacé sa victime (voir *Kontrová*, précité, § 53). Bien que le Gouvernement avance qu'il n'existait aucune preuve tangible d'un danger imminent pour la vie de la mère de l'intéressée, la Cour estime pour sa part qu'il ne semble pas que les autorités aient évalué les risques que H.O. lui faisait courir et qu'elles en aient conclu que son placement en détention aurait été disproportionné. Il apparaît au contraire qu'elles se sont tout simplement désintéressées de cette question. En tout état de cause, la Cour souligne que, dans les affaires de violences familiales, les droits de l'agresseur ne peuvent l'emporter sur les droits des victimes à la vie et à l'intégrité physique et mentale (voir les décisions rendues par le Comité de la CEDAW dans les affaires *Fatma Yıldırım* c. *Autriche* et *A.T.* c. *Hongrie*, précitées, §§ 12.1.5 et 9.3 respectivement).

148. Qui plus est, l'Etat ayant l'obligation positive de mettre en œuvre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée, on pouvait attendre des autorités aux prises avec un suspect connu pour avoir commis des actes de violence qu'elles adoptent des dispositions particulières en vue de fournir à la mère de l'intéressée une protection adéquate en rapport avec la gravité de la situation. A cet effet, le procureur ou le magistrat du tribunal de police compétent auraient pu ordonner d'office une ou plusieurs

> des mesures de protection prévues aux articles 1 et 2 de la loi n° 4320 (paragraphe 70 ci-dessus). Ils auraient également pu délivrer une injonction interdisant à H.O. d'entrer en contact avec la mère de la requérante, de lui parler, de s'en approcher ou de se rendre à tel ou tel endroit (voir à cet égard la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres, paragraphe 82 ci-dessus). Pourtant, pour toute réponse aux nombreuses demandes de protection formulées par victime, les forces de l'ordre et le tribunal de police se sont contentés d'enregistrer les dépositions de H.O. avant de le remettre en liberté (paragraphes 47-52 ci-dessus). Les autorités avaient laissé s'écouler près de deux semaines sans réagir autrement que par des interrogatoires lorsque H.O. tua la mère de l'intéressée d'un coup de feu.
>
> 149. Dans ces conditions, la Cour conclut que les autorités ne sauraient passer pour avoir fait preuve de la diligence requise. Dès lors, elles ont manqué à leur obligation positive de protéger la vie de la mère de l'intéressée au titre de l'article 2 de la Convention. »

La norme de la diligence requise est largement utilisée dans les rapports et les travaux d'un grand nombre d'organes de l'ONU. On peut notamment citer ceux des rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme (remplacée par le Conseil des droits de l'homme), tels que les rapporteurs spéciaux sur la torture, sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires, sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que les rapports des représentants du Secrétaire général de l'ONU, par exemple le représentant pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Le rapport annuel 2006 de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes consacré à l'obligation de diligence (doc. E/CN.4/2006/61) contient une analyse excellente et particulièrement éclairante. Il examine le critère de la diligence requise en tant que moyen de promouvoir la réalisation effective des droits fondamentaux des femmes, y compris le droit de vivre une vie sans violence. Il explique comment cette norme s'est développée dans le droit international relatif aux droits de l'homme, en particulier dans le contexte de la violence à l'égard des femmes, et présente une analyse « a) en mettant l'accent sur l'obligation qu'a l'Etat de transformer les modèles sociaux et les institutions qui ont pour effet de perpétuer l'inégalité des sexes, tout en réagissant efficacement à la violence à l'égard des femmes quand elle se produit, et b) en examinant la responsabilité partagée de l'Etat et des acteurs non étatiques en matière de prévention et de réaction à la violence et à d'autres violations des droits fondamentaux des femmes ».