



Strasbourg, le 15 septembre 2009

DH-I (2009)007 final

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**COMITÉ D'EXPERTS POUR
LE DÉVELOPPEMENT DES DROITS DE L'HOMME
(DH-DEV)**

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'IMPUNITÉ
(DH-I)

Rapport

1ère réunion
mercredi 9 septembre – vendredi 11 septembre 2009

Salle G04, bâtiment Agora
Strasbourg

Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

1. Le Comité d'experts sur l'impunité a tenu sa première réunion les 9-11 septembre 2009, à Strasbourg, sous la présidence de M. Derek WALTON (Royaume-Uni). M. Jeroen SCHOKKENBROEK, Chef du Service du développement des droits de l'Homme (Direction Générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, DG-HL), ouvre la réunion et souhaite la bienvenue aux participants. Il souligne l'importance que le Conseil de l'Europe accorde au thème d'impunité et au travail de ce Comité. La liste des participants figure à l'annexe I. L'ordre du jour tel qu'adopté et les références des documents de travail constituent l'annexe II.

Point 2 : Election d'un/d'une vice-Président/Présidente

2. Mme Brigitte KONZ (Luxembourg) est élue vice-Présidente du Comité par acclamation.

Point 3 : Discussion sur la faisabilité de lignes directrices contre l'impunité dans le cadre de violations des droits de l'homme

3. La discussion se divise en quatre parties :
- discussion générale sur la portée et le but des lignes directrices
 - contenu éventuel des lignes directrices
 - forme des lignes directrices
 - conclusions du Comité

Discussion générale sur la portée et le but des lignes directrices

4. Le Comité commence un échange de vues sur la portée et le but des lignes directrices, à propos notamment de la définition du concept d'impunité dans le contexte des droits de l'homme, aux violations des droits de l'homme qui devraient être couvertes par les lignes directrices, aux acteurs visés et au champ d'application territoriale des lignes directrices.

5. Il est admis que la première étape sera de définir le concept d'impunité. Aucune définition précise n'a pu être débattue à l'heure actuelle, bien que la définition présentée à l'occasion du séminaire de Varsovie soit relevée (voir document DH-I inf(2009)001). Il est considéré que l'exercice de définition sera plus facile une fois que la portée des lignes directrices aura été définie.

6. La portée des lignes directrices est discutée. La question de savoir s'il faut aborder le droit pénal international et des questions de droit international humanitaire dans les lignes directrices reste ouverte. La question est également soulevée de savoir si les lignes directrices doivent seulement traiter des violations graves des droits de l'homme, telles que les violations des articles 2 et 3 de la Convention, ou si leur portée doit être plus large. Si l'impunité, en relation avec les violations des articles 2 et 3 est un problème particulièrement sérieux qui doit être abordé par les lignes directrices, la plupart des délégations sont pour une portée large, alors que d'autres considèrent qu'une portée limitée aux articles 2 et 3 de la Convention serait déjà suffisamment large. Ceci est discuté plus en détail sous le point concernant le contenu des lignes directrices. D'autres articles de la Convention, tels que les articles 4, 5, 6 et

13 sont mentionnés comme pouvant être pertinents dans ce contexte, même si il est souligné que la Cour a approfondi la portée des obligations positives des Etats seulement eu égard à certains droits.

7. Concernant les acteurs visés, il est décidé que les lignes directrices devraient viser en premier lieu la responsabilité des Etats et se concentrer sur leurs propres actions et celles de leurs agents. Les obligations positives des Etats au regard des actions des acteurs non-étatiques pourraient aussi être incluses. Il n'y a pas de décision prise sur cette question ainsi que sur celle relative aux acteurs internationaux.

8. Le champ d'application territoriale des lignes directrices est discuté notamment la question de savoir si elles devraient s'appliquer uniquement aux actes commis sur le territoire de l'Etat ou aux violations des droits de l'homme commises au-delà de leurs frontières. Il est suggéré que le champ d'application devra correspondre à celui de l'Article 1 de la Convention, mais rien n'est décidé à ce stade. Il est noté que la jurisprudence de la Cour sur l'article 1 est évolutive.

9. La question de savoir si les lignes directrices devraient simplement refléter les normes dégagées par la jurisprudence de la Cour et le CPT ou s'inspirer d'instruments d'autres organes du Conseil de l'Europe, de traités internationaux ou de normes non contraignantes en dehors du Conseil de l'Europe, est soulevée. Il est décidé que les lignes directrices, quand cela est possible, doivent s'appuyer sur les normes existantes issues de la jurisprudence de la Cour et des travaux du CPT et que le travail du Commissaire aux droits de l'homme et les recommandations et décisions du Comité des Ministres devraient également être pris en compte. La clarification et le regroupement de ces standards apporterait ainsi une valeur ajoutée. Des délégations proposent de n'inclure que les normes contraignantes issues des autres organes internationaux, mais d'autres délégations sont pour se référer également à des normes non-contraignantes en dehors du Conseil de l'Europe (comme cela est fait pour la rédaction des Lignes Directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme). Le Comité identifie deux approches possibles lorsqu'il n'existe pas de normes et en cas de lacune dans le droit international des droits de l'homme : le Comité pourrait simplement identifier ces lacunes et les confier à d'autres organes supérieurs qui pourraient décider de la façon de les traiter (par une recommandation du Comité des Ministres par exemple) ; ou, le Comité pourrait évaluer si les lignes directrices peuvent fournir des orientations, comme des mesures pratiques pour les Etats, ou des questions qu'ils devraient garder à l'esprit, sans créer de nouvelles normes. En l'absence de conclusion possible à ce stade, le Comité estime que ce point devrait être considéré plus en détail lors du travail de rédaction des lignes directrices spécifiques.

Contenu éventuel des lignes directrices

10. Le Comité rédige une liste des sujets éventuels à inclure dans les lignes directrices (voir annexe III), sans pour autant prendre de décision finale quant à la question de savoir si tous ces points doivent figurer dans les lignes directrices.

11. Le Comité conclut que la liste des questions éventuelles est un bon point de départ pour le contenu des lignes directrices, dont les principes concernant l'enquête et la poursuite forment le noyau dur. L'importance d'aborder la question de réparation a été soulignée. Il est cependant rappelé que cette liste ne doit pas être considérée

comme définitive, que des principes peuvent être mieux placés dans le préambule (par exemple coopération internationale), et que d'autres peuvent finalement être écartés.

12. Le Comité discute également de la structure éventuelle des lignes directrices. Il est convenu de prévoir un préambule suivi par une partie sur la définition et la portée, puis par une troisième partie substantielle qui consiste en un premier principe sur la nécessité de combattre l'impunité et quatre parties distinctes :

- i) prévenir l'impunité
- ii) établissement des faits, de la responsabilité et conséquences des violations
- iii) réparation
- iv) autres

13. Pendant la discussion sur les différents sujets possibles, le Comité apporte une première clarification sur certains d'entre eux.

14. Par exemple, il est noté que les restrictions, les immunités, les secrets d'Etat et amnisties sont des questions qui pourraient poser problème par rapport à l'impunité, mais qui ne sont pas en principe répréhensibles en elles-mêmes. Aucune décision n'est prise.

15. La question de l'exécution des arrêts de la Cour traite aussi des questions relatives à la prévention de l'impunité (mesures générales) ainsi qu'à la réparation (mesures individuelles). L'emplacement définitif de ce point doit encore être débattu. La mise en œuvre des jugements internes est considérée comme soulevant des questions distinctes et est placée dans la partie « établissement des faits, de la responsabilité et des conséquences des violations ».

16. Il est considéré que la partie sur les situations de conflit / d'urgence comprend des questions liées au droit international pénal et humanitaire.

17. Une des questions soulevées pendant la discussion dans la partie sur les victimes est la difficulté que rencontrent les personnes ayant subi de mauvais traitements pour accéder à l'expertise médico-légale.

18. Une délégation suggère que le point « coopération internationale pour prévenir l'impunité » pourrait être placé dans le Préambule ; la question de la compétence universelle pourrait aussi être considérée ici. La question de l'extradition (y compris l'extradition des nationaux) est soulevée comme partie possible de cette section, mais est considérée par certaines délégations comme étant trop complexe pour être incluse dans les lignes directrices. De façon plus générale, la nécessité d'une coopération internationale conforme aux normes des droits de l'homme, par exemple, en s'assurant que les auteurs des crimes ne subissent pas d'acte de torture, ni la peine de mort, ni déni flagrant de justice, est soulignée.

19. Concernant les mécanismes de plainte non judiciaires, il est souligné par plusieurs délégations que ceux-ci pourront être considérés comme étant complémentaires à d'autres procédures ; il est aussi souligné que dans certains cas de tels mécanismes remplacent des procédures judiciaires et ne peuvent ainsi toujours être qualifiés de complémentaires. La discussion reste ouverte pour l'instant.

20. L'importance de garantir que dans la lutte contre l'impunité il faut respecter les droits fondamentaux des personnes suspectées d'une infraction est soulignée. Il est suggéré que le paragraphe d) du préambule des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme pourra être utilisé comme source d'inspiration pour un paragraphe du préambule des lignes directrices sur l'impunité.

La forme des lignes directrices

21. Le Comité a un échange de vues concernant la forme des lignes directrices, en particulier eu égard aux expériences de certains des membres dans l'élaboration d'autres lignes directrices du Conseil de l'Europe.

22. L'ensemble des membres du Comité s'accorde à dire que les lignes directrices doivent être concises, bien que certaines méritent d'être détaillées, en fonction de leur objet. Tous développements de détails devraient figurer dans le rapport explicatif, dont l'importance est particulièrement soulignée. Les lignes directrices doivent autant que possible être « user-friendly » et accessibles à ceux qui ne sont pas familiers avec le sujet ainsi qu'aux non juristes. Les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme sont considérées comme un bon modèle d'inspiration quant à leur forme.

Conclusions du Comité

23. Il est convenu que la rédaction de lignes directrices est faisable.

24. Quant au type des lignes directrices, deux options sont avancées :

- i) une approche large, comprenant un vaste champ de problèmes où l'impunité peut se poser. Grâce à cela, le Conseil de l'Europe pourrait faire entendre sa voix hors des frontières de l'Europe.
- ii) une approche plus restrictive restreinte aux violations de la Convention européenne des droits de l'Homme les plus graves, se focalisant sur les problèmes identifiés par la jurisprudence de la Cour et permettant une considération plus détaillée sur certains points.

25. La majorité des délégations est en faveur d'une approche large, et quelques Etats expriment leur préférence pour l'approche restrictive. Les lignes directrices reflèteraient essentiellement dans tous les cas les normes dégagées par la jurisprudence de la Cour et par le CPT, mais - d'après la discussion sur la forme et le but des lignes directrices - d'autres normes pourraient également être pertinentes dans la lutte contre l'impunité. Par ailleurs, il est souligné que le choix d'une approche large n'impliquerait pas nécessairement que toutes les questions abordées dans la liste établie par le Comité apparaîtraient dans le corps des lignes directrices.

Point 4 : Questions diverses

26. Le Comité aborde la question des méthodes de travail. Il est souligné que les résultats de cette première réunion seront brièvement examinés par le DH-DEV puis

par le CDDH, qui donnera instruction au DH-I pour rédiger les lignes directrices et auquel cas adopter l'approche large ou restrictive. En cas d'accord par le CDHH, la deuxième réunion du Comité pourrait se tenir au début de l'année prochaine : les 3-5 mars 2010 sont identifiées comme dates possibles.

27. Plusieurs suggestions pour la préparation de la deuxième réunion sont discutées, telle que la réorganisation par thèmes de l'information contenue dans les documents existants, ou de mandater un expert extérieur ou un groupe restreint de travail pour la rédaction du premier projet des lignes directrices. Il est convenu que le Secrétariat pourrait préparer le premier projet d'éléments de lignes directrices pour le 20 janvier 2010, les faire ensuite circuler pour commentaires par les délégations (au plus tard pour le 17 février 2010) et créer une compilation avant la réunion.

28. Le Comité se félicite de la participation à sa réunion du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire, du Bureau du Commissaire aux droits de l'Homme, du Secrétariat du CPT et de la société civile. Quant à d'autres participants éventuels pour les réunions futures, le Comité souligne l'importance d'avoir la présence d'un membre du Greffe de la Cour et du Service de l'Exécution des arrêts de la Cour. Le Secrétariat souligne que le mandat du Comité envisage déjà leur présence. Il est convenu que la deuxième réunion sera consacrée à un premier examen du projet de lignes directrices par le Comité et que le Professeur Theo van Boven, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et ancien greffier du TPIY, devrait être invité à assister à la troisième réunion du Comité, dans la mesure où son expertise dans le domaine de l'impunité et son expérience dans la rédaction des principes des Nations Unies en la matière serait extrêmement utile pour la finalisation du projet.

Annexe I

LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBERS / MEMBRES

AZERBAIJAN / AZERBAIDJAN

Kamran BALAYEV, Deputy Director of International Cooperation Department,
Ministry of Justice, Baku

BELGIUM / BELGIQUE

Mme Stéphanie GRISARD, Attachée, Service Public Fédéral Justice, Direction
générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, Service des droits
de l'Homme, Bruxelles

FINLAND / FINLANDE

Ms. Päivi ROTOLA-PUKKILA, Legal Officer, Legal Department, Unit for Human
Courts and Conventions, Ministry for Foreign Affairs, Government

FRANCE

M. Benoît COMBOURIEU, sous-direction des droits de l'Homme, Direction des
affaires juridiques, Paris

GERMANY / ALLEMAGNE

Excused/excuse

ITALY / ITALIE

M. Nicola LETTIERI, Attaché juridique, Co-Agent Adjoint du gouvernement devant
la CEDH, Représentation Permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe,
Strasbourg

LATVIA / LETTONIE

Excused/excuse

LIECHTENSTEIN

Excused/excuse

LUXEMBOURG

Mme Brigitte KONZ, Vice-Présidente du tribunal d'arrondissement de et à
Luxembourg, ancien bâtiment, rue du Palais de Justice, Luxembourg

MOLDOVA

Mme Rodica SECRIERU, Conseillère du Ministre de la Justice de la République de
Moldova, Ministère de la Justice, Chisinau

POLAND / POLOGNE

Mr Michał BALCERZAK, Assistant Professor, Human Rights Department, faculty of
law and Administration, Nicholas Copernicus University, Torun

Mrs. Marta KACZMARSKA, Legal Advisor, Office of the Plenipotentiary for the proceedings before the International Organs of the protection of Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

Mr Jakub WOŁASIEWICZ, Agent of the Government, Office of the Plenipotentiary for the proceedings before the International Organs of the protection of Human Rights, Ministry of Foreign Affairs

ROMANIA / ROUMANIE

Mr Costin Horia ROGOVEANU, Legal Counselor, Permanent Representation of Romania to the Council of Europe, Strasbourg

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

Ms Tatiana KLEIMENOVA, Department for International Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, Moscow

SERBIA / SERBIE

Mr Slavoljub CARIC, Government Agent, Ministry for Human and Minority Rights, Office of the Agent before the ECHR, Beograd

SLOVAKIA / SLOVAQUIE

Mrs Lydia TOBIASOVA, (JUDr., PhD.), Department of Criminal Law, Comenius University, Bratislava

SWITZERLAND / SUISSE

M. Nikolas STÜRCHLER, Swiss Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Directorate of International Law DIL, Section for Human Rights and Humanitarian Law, Berne

TURKEY / TURQUIE

Mr Bilal ÇALIŞKAN, Deputy General Director, Ministry of Justice of Turkey, Ankara

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr. Derek WALTON, [*Chair of the DH-I*], Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office, London

* * *

PARTICIPANTS

Parliamentary Assembly / Assemblée Parlementaire

Mr Andrew DRZEMCZEWSKI, Head of the Secretariat / Chef du Secrétariat, Committee on Legal Affairs & Human Rights / Commission des questions juridiques & des droits de l'homme

Council of Europe Commissioner for Human Rights / Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

Ms Irène KITSOU-MILONAS, Adviser

The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)

Trevor STEVENS, Executive Secretary of the CPT, Council of Europe, Strasbourg

Fabrice KELLENS, Deputy Executive Secretary of the CPT, Council of Europe, Strasbourg

Saint Siège / Holy See

Excused/excuse

Mexico

Excused/excuse

BELARUS/BÉLARUS

Excused/excuse

Amnesty International / Amnestie Internationale

Mrs Jill HEINE, Legal Adviser, International Law and Organizations Programme

International Federation of Human Rights (FIDH)

Mme Clémence BECTARTE, Avocat à la Cour / Attorney at Law, Coordination du Groupe d'action judiciaire de la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme), Coordination of the FIDH (International Federation for Human Rights) Legal Action Group, SCP Bouyeure, Baudouin, Kalantarian, Daumas, Paris

International Commission of Jurists (ICJ) / Commission internationale de juristes (CIJ)

Ms Róisín PILLAY, Senior Legal Adviser, Europe Programme, International Commission of Jurists, Geneva, Switzerland

* * *

SECRETARIAT

Directorate General of Human Rights and Legal Affairs

Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG CEDEX

Mr Jeroen SCHOKKENBROEK, Head of Department / Chef de Service, Human Rights Development Department / Service du développement des droits de l'Homme

Mr Daniele CANGEMI, Head of Human Rights Law and Policy Division / Chef de la Division du droit et de la politique des droits de l'Homme, Secretary of the DH-I / Secrétaire du DH-I

Mr Matthias KLOTH, Administrator, Human Rights Law and Policy Division / Division du droit et de la politique des droits de l'Homme

Mme Estelle FAURY, Programme Officer / Officier de programmes, Human Rights Law and Policy Division / Division du droit et de la politique des droits de l'Homme

Ms Claire ASKIN, Administrative assistant, Human Rights Law and Policy Division /
Assistante administrative, Division du droit et de la politique des droits de l'Homme,
Co-secretary of the DH-DEV-FA / Co-secrétaire du DH-DEV-FA

Ms Annika GREUP, Study Visitor, Human Rights Law and Policy Division / Division
du droit et de la politique des droits de l'Homme

Mme Frédérique BONIFAIX, Assistant / Assistante, Human Rights Law and Policy
Division / Division du droit et de la politique des droits de l'Homme

Interpreters / Interprètes:

Amanda BEDDOWS

Didier JUNGLING

Christopher TYCZKA

Annexe II

Ordre du jour

Point 1 : **Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**

Point 2 : **Election d'un/d'une vice-Président/Présidente**

Point 3 : **Discussion sur la faisabilité de lignes directrices contre l'impunité dans le cadre de violations des droits de l'homme**

Documents

Document d'information sur l'action du Conseil de l'Europe pour combattre l'impunité	DH-I(2009)001rev.
Selection de textes pertinents du Conseil de l'Europe concernant l'impunité	DH-I(2009)002
Compendium de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme concernant les obligations positives des Etats de mener une enquête dans des cas de violations des droits de l'homme et poursuivre les coupables en justice	DH-I(2009)003
Document de synthèse de la jurisprudence d'autres organes Internationaux concernant l'impunité	DH-I(2009)004
Document de synthèse de l'action menée par d'autres organes internationaux pour combattre l'impunité	DH-I(2009)005
Extraits des rapports du CDDH and du DH-DEV concernant le DH-I	DH-I(2009)006
Contribution écrite fournie par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme	CommDH_2009_32 (en anglais seulement)
Mandat du DH-I	DH-I(2009)Misc 001

Point 4 : **Questions diverses**

* * *

Annexe III

Contenu possible des lignes directrices

Preamble

Définition et champ d'application

Substance

Nécessité de combattre l'impunité

1. La prévention de l'impunité

- Mesures prises au niveau institutionnel pour prévenir l'impunité
 - o Culture institutionnelle (loi du silence, esprit de corps, pressions par les pairs, formation)
 - o Transparence
 - o Politique anti-corruption
 - o Mécanismes non-judiciaires (par ex. réforme institutionnelle, programmes de réparation, OPCAT)
 - o Sensibilisation
 - o Séparation des pouvoirs
- Mesures législatives pour combler les lacunes

2. L'établissement des faits, de la responsabilité et les conséquences des violations

- Enquête
 - o Devoir d'enquête
 - o Critères de l'enquête effective
- Poursuite
 - o Engagement des poursuites et/ou autres procédures
 - o Responsabilité dans la chaîne de commandement
- Limitation / restrictions à l'enquête et/ aux poursuites
 - o Immunités
 - o Amnisties (lois, commissions vérités, etc.)
 - o Prescription
 - o Défenses (par ex. questions culturelles, chaîne de commandement, théorie des actes politiques)
 - o Secrets d'Etat
- Procédures judiciaires
 - o Accès
 - o Juridictions d'exception / tribunaux militaires
 - o Indépendance de la justice / procédures équitables
- Pour les personnes déclarées coupables, une sanction appropriée pour les violations commises
 - o Exécution des jugements internes

3. Réparation

- Victimes (directes et indirectes)
- Réparation et compensation
- Intérêt des victimes à ce que justice soit faite

- Accès à l'information (et aux résultats des enquêtes)
- Accès à des recours effectifs

4. Autres

- Procédures non-judiciaires (par ex. médiateur, enquête parlementaire)
- Exécution des arrêts de la Cour (mesures générales et individuelles)
- Situations de conflit / d'urgence
 - o Dérogation
 - o Droit humanitaire
- Coopération internationale pour prévenir l'impunité
- Question temporelle