



Strasbourg, le 4 juin 2010

DH-I (2010)07

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 de la 3^{ème} réunion
du Comité d'expert sur l'impunité
(DH-I)**

3^{ème} réunion
Strasbourg, mercredi 26 mai (9.30) – vendredi 28 mai 2010 (13.00)

Bâtiment Agora, salle G03
Conseil de l'Europe

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

1. Le Comité d'Experts sur l'impunité (DH-I) a tenu sa troisième réunion à Strasbourg, du 26 au 28 mai 2010, sous la présidence de M. Derek WALTON (Royaume-Uni). La liste des participants figure en Annexe I. L'ordre du jour tel qu'adopté et les références aux documents de travail figurent en Annexe II. Le Président souhaite la bienvenue aux participants.

Point 2: Projet de Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'impunité

2. Le Comité décide de débattre, partie après partie et paragraphe par paragraphe, du projet de lignes directrices élaboré par le Secrétariat, en examinant les commentaires pertinents fournis par écrit par les experts préalablement à la réunion, ainsi que ceux exprimés par le DH-DEV (voir le rapport de sa 40^e réunion des 26-28 avril 2010, DH-DEV(2010)06). Le Comité apporte un certain nombre de modifications au texte et identifie un certain nombre de questions qu'il convient de discuter.

3. Le Comité décide de modifier ainsi le titre des lignes directrices : "Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme". Un expert se prononce contre l'inclusion, dans le Préambule, d'une référence aux Principes pertinents des Nations Unies sur l'impunité (Préambule, [h]) et la réparation des victimes (Préambule, [i]).

4. S'agissant de la Ligne directrice II sur le "Champ d'application des Lignes directrices", le Comité examine plusieurs options. La première option consiste à définir le champ d'application eu égard à l'obligation conventionnelle des Etats, à la lumière de la jurisprudence, d'adopter des dispositions pénales (ce qui reflète l'approche utilisée dans les Principes des Nations Unies sur l'impunité). Une seconde possibilité consiste non pas à définir la portée eu égard au devoir de criminaliser mais à s'attacher au devoir d'enquêter des Etats, en vertu de la Convention. La troisième approche consiste à définir le champ d'application à travers une liste énumérant les articles de la Convention, comme cela était envisagé à l'origine dans le premier projet de lignes directrices. Le Comité choisit finalement la première option, combinée à une liste des articles pertinents de la Convention. Le Comité discute ensuite de la question de savoir si cette liste devrait être exhaustive ou simplement illustrative. L'avis du Comité est partagé de manière égale sur ce point. Toutefois, à la lumière des orientations du CDDH (voir le rapport de la 69^e réunion des 24-27 novembre 2009, CDDH(2009)019, paragraphes 24-28), le Comité décide que le résultat de la seconde lecture de cette partie de la ligne directrice II devrait être une liste exhaustive qui devrait contenir les articles 2, 3 and 4 de la Convention avec certains aspects pertinents des articles 5 (1) et 8 de la Convention, suivie d'une clarification selon laquelle toutes les violations de ces articles n'imposent pas aux Etats un devoir de prendre des dispositions pénales. Dès lors que cette approche irait, sur un point, au-delà du champ d'application défini à l'origine par le CDDH (c'est-à-dire en incluant l'article 8 de la Convention), le Comité décide de solliciter du CDDH des orientations supplémentaires sur la faisabilité de cette approche. La proposition d'inclure certains aspects pertinents de l'article 8 s'explique par le fait que la jurisprudence de la Cour identifie un certain nombre d'obligations spécifiques positives qui sont pertinentes pour l'obligation de criminaliser à laquelle il est fait référence dans la ligne directrice

II¹ et que l'omission de certains aspects de l'article 8 pourrait être considérée comme laissant le texte de la ligne directrice incomplet et non en phase avec la jurisprudence de la Cour. Le Comité examine également une suggestion selon laquelle des exemples spécifiques de circonstances d'affaires dans lesquelles l'impunité peut survenir (tels que les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées ou la traite des êtres humains) devraient également être listés dans cette ligne directrice. Il est décidé qu'une liste d'exemples illustratifs apparaîtra dans les textes de référence.

5. Un certain nombre d'autres questions sont laissées entre crochets dans le projet de texte révisé afin d'être examinées lors de la prochaine réunion. Cela concerne notamment la définition de "victime", en particulier s'il doit être établi qu'une personne a subi un préjudice suite à une violation des droits de l'homme pour être considérée comme une « victime ». Les points de vues exprimés au sein du Comité ont été partagés de la même manière sur cette question. Un expert propose également d'avoir une référence aux "communautés" comme une éventuelle catégorie de victimes dans cette ligne directrice.

6. Le Comité décide de fusionner et de modifier les lignes directrices initialement III (sur les mesures pratiques pour lutter contre l'impunité) et IV (sur les mesures législatives pour lutter contre l'impunité) en une seule ligne directrice (« Mesures générales de prévention de l'impunité »). Une discussion a lieu sur la question de savoir si un paragraphe additionnel concernant le recrutement et la radiation de l'administration des agents de l'Etat responsables de violations graves des droits de l'homme devrait être ajouté à cette ligne directrice. Bien que la majorité des experts préfèrent avoir une mention générale sur cette question, le manque de temps ne permet pas de convenir d'une formulation. Un expert propose d'inclure le paragraphe suivant : *“Lors du recrutement de fonctionnaires, les Etats devraient également s'assurer que les agents actuels et futurs de l'Etat n'aient pas été reconnus responsables de violations graves des droits de l'homme ou de promotion ou de tolérance de l'impunité. Les personnes qui ont été reconnues, par les autorités compétentes, responsables de violations graves des droits de l'homme ou de promotion ou de tolérance de l'impunité, devraient être radiées de l'administration.”*

7. Dans la ligne directrice VI sur “L'obligation d'enquêter”, afin d'être cohérent avec l'approche adoptée s'agissant de la ligne directrice II (voir paragraphe 4 ci-dessus), le Comité décide en principe d'inclure à la liste des articles de la Convention desquels découle une obligation de mener une enquête effective à la lumière de la jurisprudence de la Cour, une référence à certaines violations graves de l'article 8 de la Convention. Il estime cela approprié eu égard aux affaires *M.C. c. Bulgarie* (n° 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003, paragraphe 153 ; en ce qui concerne une enquête effective sur un viol) et *Mentes et autres c. Turquie* (n° 30054/96, arrêt du 4 mai 2001, paragraphe 94 ; en ce qui concerne la destruction volontaire d'habitations et de biens). Le Comité décide toutefois de solliciter des orientations complémentaires du CDDH sur la faisabilité d'une telle inclusion. Le Secrétariat est chargé de produire un projet reflétant la jurisprudence existante pour examen lors de la prochaine réunion, en fonction des orientations reçues du CDDH.

¹ Voir, par exemple, les affaires *X et Y c. Pays-Bas* (n° 8978/80, arrêt du 26 mars 1985, paragraphe 27) et *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* (n° 22083/93 et 22095/93, arrêt du 22 octobre 1996, paragraphe 64) et l'affaire *M.C. c. Bulgarie* (n° 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003, paragraphe 153) eu égard à l'obligation d'adopter des dispositions pénales destinées à punir effectivement les abus sexuels à l'encontre d'enfants ainsi que le viol.

8. Le Comité reformule légèrement la ligne directrice IX sur le “Critères d’une enquête effective”. Un expert a quelques réserves sur la seconde phrase du point sur le “Droit de regard de l’opinion publique”, et en particulier le degré de ce dernier. Un autre expert est opposé à l’inclusion de la phrase “Une enquête publique pourrait se justifier dans les affaires qui présentent une gravité particulière” dans le même point.

9. S’agissant de la ligne directrice X sur la “Participation des victimes à l’enquête”, deux questions principales sont soulevées durant la réunion. En premier lieu, le paragraphe 5 sur les obstacles pour empêcher indûment l’accès des victimes au dossier est reformulé mais n’est pas encore totalement accepté bien qu’une majorité d’experts soient en faveur du texte. En second lieu, s’agissant de l’assistance juridique, un expert propose d’inclure une référence au droit national dans le paragraphe 6, proposition qui n’est toutefois pas soutenue.

10. Le Comité rédige une nouvelle formulation pour la ligne directrice XV sur la “Coopération internationale”. Il y a une discussion au sein du Comité sur la nécessité d’inclure un second paragraphe sur les limites de la coopération internationale eu égard à l’extradition des auteurs présumés qui peuvent être confrontés au risque de mauvais traitement, de déni flagrant de justice ou de peine de mort à leur arrivée dans leur pays de destination.

11. Une majorité d’experts du Comité souhaite conserver la ligne directrice XVI sur la “Responsabilité du commandement”, dès lors que ce principe est incorporé dans les systèmes juridiques de tous les Etats membres du Conseil de l’Europe. Certains experts réservent toutefois leur position de voir cette ligne directrice supprimée du texte, arguant que la “responsabilité du commandement” est principalement un concept de droit pénal international, domaine qui a été expressément exclu du champ d’application du texte conformément à la ligne directrice II 6.

12. S’agissant de la ligne directrice XVII sur les “Restrictions et limitations”, le Comité se demande s’il convient d’ajouter une phrase supplémentaire traitant des restrictions spécifiques telles que les amnisties, grâces et délais de prescription. Bien que la majorité préfère ne pas faire référence à des restrictions spécifiques, il y a un certain soutien au sein du Comité pour une phrase additionnelle, plus spécialement afin d’être en phase avec la jurisprudence de la Cour, en particulier en ce qui concerne les amnisties.²

13. Le Comité adopte une nouvelle formulation de la ligne directrice XVIII sur « Les mécanismes non judiciaires ». Un expert réserve sa proposition de voir cette ligne directrice supprimée, dans la mesure où tous les systèmes juridiques des Etats membres du Conseil de l’Europe ne prévoient pas de tels mécanismes.

14. Le Comité achève la seconde lecture du projet de lignes directrices. Dans le texte qui constitue le résultat de la seconde lecture, les parties pour lesquelles un

² Voir, par exemple, l’affaire *Yaman c. Turquie*, n° 32446/96, arrêt du 2 novembre 2004, paragraphe 55 : “... lorsqu’un agent de l’Etat a été inculpé de crimes impliquant la torture ou des mauvais traitements, il est de la plus grande importance pour le but d’une “enquête effective” que la procédure pénale et la condamnation ne soient pas prescriptibles et que l’octroi d’une amnistie ou d’une grâce ne soient pas admissibles.”

consensus n'a pas été atteint sont indiquées entre crochets. Le président remercie le Comité pour ses travaux constructifs.

Point 3: Projet de textes de référence pour les lignes directrices

15. Le Comité décide que la priorité de la réunion était d'achever une seconde lecture du projet de lignes directrices, notamment dans la mesure où ce dernier définit le contenu des textes de référence à élaborer par le Secrétariat. Pour cette raison, il demande au Secrétariat de préparer une version révisée des textes de référence qui tienne compte des amendements effectués par le Comité dans le texte des lignes directrices. Le projet de version révisée des textes de référence devrait être diffusé rapidement, et les experts devront adresser leurs commentaires d'ici le 20 août 2010.

Point 4 : Questions diverses

16. Il est demandé au Secrétariat de diffuser le projet de rapport et la dernière version des lignes directrices d'ici le 4 juin 2010.

17. Le Comité prend note du fait que le Président présentera le texte du projet de lignes directrices au CDDH lors de sa prochaine réunion, du 15 au 18 juin 2010, et sollicitera ses orientations sur les questions en suspens identifiées par le Comité.

18. Il est décidé que la quatrième réunion du DH-I se tiendra du 22 au 24 septembre 2010. A cette occasion, le DH-I finalisera le texte des lignes directrices, à la lumière des instructions qui seront données par le CDDH, ainsi que ses travaux sur les textes de référence.

Annexe I

LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBERS / MEMBRES

AUSTRIA / AUTRICHE

Excused/excuse

AZERBAIJAN / AZERBAIDJAN

Excused/excuse

BELGIUM / BELGIQUE

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

BULGARIE/BULGARIA

Ms Emanuela TOMOVA, Second Secretary in the Human Rights Directorate in the Ministry of Foreign Affairs, Sofia

FINLAND / FINLANDE

Mme Marjatta HIEKKA, Legal Consellor, Unit for Human Rights Courts and Conventions, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki

FRANCE

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

LUXEMBOURG

Mme Brigitte KONZ, Vice-Présidente du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Cité judiciaire, 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, Nicholas Copernicus University, Faculty of Law and Administration, Torun

RUSSIAN FEDERATION / FÉDÉRATION DE RUSSIE

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

Ms Elena ANTONOVICH, Ministry of Internal 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

Ms Tessa WEARING, Senior Policy Advisor, EU Criminal Justice & Rights Branch, International Directorate, Ministry of Justice, London

PARTICIPANTS

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

Mr Lauri SIVONEN, Thematic coordinator/Coordinateur thématique

Saint Siège / Holy See

Excused/excuse

Amnesty International

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

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

Mr Stuart MAC LEAN, Study visitor/Visiteur d'études, 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

DH-I(2010)07

Interpreters / Interprètes:

Mme Bettina LUDEWIG-QUAINE

M. Philippe QUAINE

M. Christopher TYCZKA

Annexe II

ORDRE DU JOUR

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

Point 2 : **Projet de lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'impunité**

Documents de travail

Projet de lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'impunité tel que révisé après la 2 ^{ème} réunion du DH-I	DH-I (2010)05
- Commentaires de la Belgique	Belgique
- Commentaires du Danemark	Danemark (Anglais seulement)
- Commentaires de la Finlande	Finlande (Anglais seulement)
- Commentaires de l'Allemagne	Allemagne (Anglais seulement)
- Commentaires de la Suède	Suède (Anglais seulement)
- Commentaires de la Serbie	Serbie (Anglais seulement)
- Commentaires de la Suisse	Suisse (Anglais seulement)
- Commentaires de la Turquie	Turquie (Anglais seulement)
- Commentaires du Royaume-Uni	UK (Anglais seulement)
- Commentaires de l'ICJ et d'Amnesty International	ICJ & AI (Anglais seulement)
Mandat et décision du Comité des Ministres	DH-I (2010)03
Rapport de la 2 ^{ème} réunion du Comité d'experts sur l'impunité (DH-I) (3-5 mars 2010)	DH-I (2010)04
Rapport de la 40 ^{ème} réunion du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) (26-28 avril 2010)	DH-DEV(2010)06

Item 3: Projet de textes de référence pour les lignes directrices

Documents de travail

Projet de textes de référence pour les lignes directrices

DH-I (2010)06

Point 4 : Questions diverses

* * *