



Strasbourg, le 3 avril 2006

DH-S-TER(2006)005

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

**GROUPE DE SPECIALISTES SUR LES DROITS DE L'HOMME ET
LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

(DH-S-TER)

RAPPORT DE REUNION

2ème réunion

Strasbourg, 29-31 mars 2006

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

1. Le Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a tenu sa 2^{ème} réunion à Strasbourg les 29-31 mars 2006. La réunion a été présidée par M. Ignacio BLASCO (Espagne). La liste de participants figure à l'Annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, est reproduit à l'Annexe II.

Point 2 : Poursuite de l'examen des questions soulevées au regard des droits de l'homme par le recours aux « assurances diplomatiques » dans le cadre des procédures d'expulsion**Point 3 : Examen de l'opportunité d'un instrument juridique sur les assurances diplomatiques**

2. La réunion a été consacrée à l'examen des points 2 et 3.

3. Le DH-S-TER a bénéficié de la contribution très active des observateurs, qui ont soumis des textes à l'intention du Groupe et qui ont participé aux débats. Le DH-S-TER se félicite de cette coopération.

4. Le résultat des travaux est reflété dans le rapport final d'activité adopté par le DH-S-TER. Il figure en Annexe III.

* * *

5. Au terme de ces travaux, le DH-S-TER estime avoir rempli le mandat qui lui a été confié par le CDDH.

* * *

Point 4 : Questions diverses

6. Par ailleurs, faisant suite au souhait exprimé par le Bureau du CDDH lors de sa 71^e réunion (23-24 mars 2006), le DH-S-TER a procédé à un bref échange de vues sur d'autres questions concernant la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, notamment suite aux conclusions du Séminaire de haut niveau « *La protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme* » (Strasbourg, 13-14 juin 2005).

7. A l'issue de cet échange de vues, deux suggestions se sont dégagées. Le DH-S-TER a souhaité les transmettre au CDDH pour l'échange de vues qu'il tiendra à l'occasion de sa 62^e réunion (4-7 avril 2006) :

- la poursuite de l'activité de suivi des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, activité de suivi qui correspond pleinement au CDDH en tant qu'auteur de cet instrument. Le représentant du CODEXTER indique, à ce propos, que son Comité a déjà procédé à une collecte d'informations sur les lois et les pratiques nationales existantes à ce sujet. La représentante de l'OSCE-BIDDH informe le Groupe que son organisation mène actuellement un projet sur la solidarité avec les victimes d'actes terroristes ;
- les problèmes liés aux « listes noires », en particulier celui du droit d'accès à un tribunal pour les personnes soupçonnées d'activités terroristes afin qu'elles puissent remettre en cause leur inscription sur de telles listes. Le représentant du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) informe le DH-S-TER que son Comité travaille actuellement sur la mise en œuvre des sanctions des Nations Unies et le respect des droits de l'homme.

8. Enfin, quels que soient les thèmes que le CDDH pourrait retenir, le DH-S-TER attire l'attention sur le fait que plusieurs autres instances, tant au sein du Conseil de l'Europe (CODEXTER¹, CAHDI², PC-S-AV³) qu'à l'extérieur (Commission européenne, OSCE-BIDDH⁴) sont en train d'aborder divers aspects de la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme et qu'il conviendrait d'en tenir compte afin d'éviter tout double emploi.

* * *

¹ Comité d'experts sur le terrorisme.

² Comité des conseillers juridiques sur le droit international public.

³ Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation.

⁴ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Annexe I

Liste des participants

(a) Représentants des Etats membres

AUTRICHE

Ms Susanne PFANNER
Legal Adviser, Division for International Affairs and General Administrative Affairs, Federal
Chancellery, Constitutional Service, Ballhausplatz 2, A-1014 WIEN

Mrs Karin WAGNER, Human Rights Department, Federal Ministry for Foreign Affairs,
Minoritenplatz 8, 1014 VIENNA

BELGIQUE

Mr Alexander HOEFMANS
Attaché, Human Rights Unit, Belgian Ministry of Justice

CROATIE

Ms Darija DRETAR
Attache, Ministry of Foreign Affairs and European Integration, Human Rights Department, Trg
N.S.Zrinskog 7-8, 10 000 Zagreb

FINLANDE

Mr Arto KOSONEN
Government Agent, Director, Legal Department, Ministry for Foreign Affairs, PO Box 176, FIN
00161 HELSINKI

FRANCE

Mme Catherine JOLY
Ministère des affaires étrangères, magistrate-rédactrice, Direction des affaires juridiques, 57,
Boulevard des Invalides, F-75007 PARIS

ALLEMAGNE

Ms Ulrike HÖFLER
Executive Assistant to the Agent for Human Rights, Federal Ministry of Justice, Mohrenstr. 37,
10117 BERLIN

GRECE

Mme Katerina VASSILIKOU
Chercheur principal, Académie d'Athènes, 28, Panepistimiou, 10679 ATHENES

ITALIE

M. Vitaliano ESPOSITO

Agent du Gouvernement, Premier Avocat Général, Cour de Cassation, Palais de justice, Piazza Cavour, I-00196 ROME

LETTONIE

Ms Inga REINE

Government Agent, Representative of the Government of Latvia before International Human Rights Organizations, Ministry of Foreign Affairs, Brivibas blvd 36, RIGA LV 1395

PAYS-BAS

Ms Jolien SCHUKKING

Agent for the Government of the Netherlands, Ministry of Foreign Affairs, Po Box 20061, Bezuidenhoutseweg 67, NL-2500 EB THE HAGUE

POLOGNE

Ms Joanna MICHALEC

Ministry of Foreign Affairs, Legal and Treaty Department, Aleja Szucha 23, WARSAW 00950

FEDERATION DE RUSSIE

M. Vladislav ERMAKOV

Conseiller du Département de la coopération humanitaire et des droits de l'homme, Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie, 32/34 Smolenskaya-Sennaya sq., 121200 MOSCOW

Ms. Irina SILKINA

Third Secretary, Department for new challenges and threats, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Smolenskaya-Sennaya pl. 32/34, Moscow 119200

Mr Ilya MYTSYKOV

Office of the Prosecutor General

ESPAGNE

Mr Ignacio BLASCO (Président)

Agent auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Abogacia del Estado ante el TEDH, Ministry of Justice, c/Marqués del Duero, 6
E - 28001 MADRID

M. Nuño BORDALLO

Chef de Service, Sous-Direction Générale des Affaires Internationales du Terrorisme
Ministère des affaires étrangères et de la Coopération
c/Serrano Gawache 26, 28033 MADRID

Mr Emilio PEREZ DE AGREDA
Permanent Representation of Spain to the Council of Europe,
24, allée de la Robertsau, 67000 STRASBOURG (France)

SUEDE

Ms Inger KALMERBORN
Government Agent, Senior Legal Adviser, Ministry for Foreign Affairs, SE-103 39 STOCKHOLM

SUISSE

Mr Adrian SCHEIDEGGER
Office fédéral de la justice et police, Bundesrain 20, CH-3003 BERNE

Mme Annyssa BELLAL
Conseillère juridique, Direction du droit international public, Section droits de l'homme et droit
humanitaire
Département fédéral des Affaires étrangères

TURQUIE

Mr. Emin AKSEKI
Attaché, Deputy Directorate General for Council of Europe and Human Rights, Ministry of Foreign
Affairs, Ek Bina, Ziyabey Cad.3.Sok.No.20, ANKARA

ROYAUME-UNI

Mr Derek WALTON (Vice-Président)
Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office, King Charles Street, LONDON SW1 2AH

Mr Aleck THOMSON
Director, The Home Office, 36 Wellesley Road, CROYDON, CR9 3RR

* * *

(b) Observateurs :

**1. Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies / Office of the UN
High Commissioner for Human Rights**

Ms Lisa OLDRING
Human Rights and Security, Rule of Law and Democracy Unit, UN Office of the High
Commissioner for Human Rights, 8 - 14 avenue de la Paix, 1211 Geneva, Switzerland

2. Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés / Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Ms Brenda GODDARD

Legal Adviser, Department of International Protection, UNHCR Headquarters Geneva
94, rue de Montbrillant, 1202 GENEVE (Suisse)

Mr Günther SCHESKE

Representative, UNHCR Representation to the European Institutions in Strasbourg c/o Conseil de l'Europe, Palais 1.020, F – 67075 STRASBOURG Cedex, France

M. Samuel BOUTRUCHE

Assistant juridique, Représentation du UNHCR auprès des Institutions européennes à Strasbourg, c/o Conseil de l'Europe, Palais 1.018, F – 67075 STRASBOURG Cedex, France

3. Commission européenne / European Commission

Apologised / Excusé

4. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE)

Ms Susie ALEGRE

Counter-Terrorism Adviser, OSCE ODIHR, Al Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland

5. Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe / Office of the Council of Europe Commissioner for Human Rights

M. Julien ATTUIL

Membre du Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG, France

6. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

Mr Mario FELICE

9, Bastion Square, Mdina, RBT 12, Malta

7. Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

Mr Martin SØRBY

Ministry of Foreign Affairs, Representative, Deputy Director General, Legal Department, PO Box 8114 Dep, 0032 Oslo, Norway

8. Comité des conseillers juridiques sur le droit international public / Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI)

Mr Martin SØRBY (voir ci-dessus)

9. Comité Européen pour les Problèmes Criminels / European Committee on Crime Problems (CDPC)

Mr Simon REGIS

Head of the UK Central Authority, Judicial Co-operation Unit, 5th Floor, Fry Building, 2 Marsham Street, LONDON SW1P 4DF, United Kingdom

10. Amnesty International

Ms Jill HEINE

Legal Adviser, Amnesty International, International Secretariat, 1 Easton Street, LONDON WC1X ODW, United Kingdom

Ms Halya GOWAN

Deputy Director, Europe and Central Asia Program, Amnesty International, 1 Easton Street, LONDON WC1X ODW, United Kingdom

11. International Commission of Jurists (ICJ) / Commission internationale de Juristes (CIJ)

Mr Gerald STABEROCK

PO Box 91, Rue des Bains 33, 1211 GENEVA 8, Switzerland

12. International Federation of Human Rights / Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme

Apologised / Excusé

13. European Coordinating Group for National Institutions for the promotion and protection of human rights / Groupe européen de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Mme Stéphanie DJIAN

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 35 rue Saint-Dominique, F-75700 PARIS

14. Forum européen des Roms et des Gens du voyage / European Roma and Travellers Forum

Apologised / Excusé

15. Human Rights Watch

Julia HALL

Counsel and Senior Researcher, Europe and Central Asia Division, 350 Fifth Avenue, 34th Floor, NEW YORK, New York 10118-3299, USA

16. Organisation mondiale contre la torture / World Organisation against Torture (OMCT)

Mr Boris WIJKSTRÖM

Legal Adviser, 8, rue du Vieux-Billard, PO Box 21, CH-1211 Geneva 8, Switzerland

17. Association pour la prévention de la torture / Association for the Prevention of Torture (APT)

Mr Matt POLLARD

Legal Adviser, Route de Ferney 10, Case Postale 2267, 1211 Genève 2, Switzerland

* * *

SECRETARIAT

Directorate General of Human Rights - DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II, Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme,

M. Mikaël POUTIERS, Administrator / Administrateur, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme, Secretary of the DH-S-TER / Secrétaire du DH-S-TER

Ms Nadia KHAFABI, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Programmes Department / Service des Programmes intergouvernementaux en matière de droits de l'Homme

Mme Michèle COGNARD, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

* * *

Interpreters/Interprètes:

Mme Sally BAILEY

Mr Philippe QUAINÉ

Mr Robert SZYMANSKI

* * *

Annexe II

Ordre du jour

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

Point 2 : **Poursuite de l'examen des questions soulevées au regard des droits de l'homme par le recours aux « assurances diplomatiques » dans le cadre des procédures d'expulsion**

Point 3 : **Examen de l'opportunité d'un instrument juridique sur les assurances diplomatiques**

Point 4 : **Questions diverses**

* * *

Annexe III

Rapport final d'activité du DH-S-TER à l'intention du CDDH

Introduction

1. Le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) a tenu deux réunions, respectivement les 7-9 décembre 2005 sous la présidence de M. Derek WALTON (Royaume-Uni) et les 29-31 mars 2006 sous la présidence de M. Ignacio BLASCO LOZANO (Espagne).

Examen du mandat

2. En examinant le mandat reçu du CDDH (Annexe I), le DH-S-TER a décidé de se concentrer sur la question des assurances diplomatiques dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, principalement en cas de risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 3 de la CEDH) dans le cadre des procédures d'expulsion⁵.

3. Dans le but de sa discussion, le DH-S-TER a adopté une approche large du concept d'« assurances diplomatiques », le considérant comme couvrant notamment les engagements écrits (notes verbales, *memorandum of understanding*, etc.) et les promesses données par les canaux diplomatiques à l'égard de l'éloignement forcé d'une personne d'un pays vers un autre et qui visent à garantir que les droits fondamentaux de la personne éloignée seront respectés.

Méthode de travail

4. Dans l'exécution de son mandat, le DH-S-TER a tenu compte, en particulier, des *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* (adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002 lors de la 804^e réunion des Délégués des Ministres), des autres textes relatifs au terrorisme adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe, de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des textes et travaux internationaux pertinents, notamment de ceux menés au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales.

⁵ Le DH-S-TER a également examiné la pratique des assurances diplomatiques vis-à-vis de violations éventuelles d'autres articles que l'article 3 de la CEDH mais aussi dans d'autres cadres que celui des procédures d'expulsion. Il a ainsi évoqué les cas de risque de violation des articles 5, 6 et 8 de la CEDH. Il a par ailleurs, et surtout, examiné la pratique des assurances diplomatiques dans le cadre des procédures d'extradition (notamment en cas de risque de peine de mort) dans la mesure où cela s'est avéré pertinent pour ses travaux sur les assurances diplomatiques dans le contexte du risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants dans le cadre des procédures d'expulsion. Le Groupe a reconnu que, bien que cela ne soit pas inutile d'étudier la pratique du recours aux assurances diplomatiques dans d'autres contextes, il existe des différences fondamentales entre le contexte de l'article 3 de la CEDH et celui de la peine de mort. Les mêmes principes et procédures ne sauraient être automatiquement appliqués dans ces deux situations. De plus, il y a une différence fondamentale entre les procédures d'expulsion et les procédures d'extradition.

5. Le DH-S-TER a également fondé ses travaux sur (i) un examen des informations nationales transmises suite à un questionnaire (Annexe II) ; (ii) un examen des informations et des commentaires soumis notamment par des représentants d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales et des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Annexe III) ; (iii) un échange de vues avec M. Manfred NOWAK, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et avec M. Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ; et (iv) une déclaration de Mme Louise ARBOUR, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

6. Conformément au mandat reçu, le DH-S-TER s'est posé la question de l'opportunité d'un instrument juridique dans ce domaine (II). Au préalable, il a examiné l'état de la pratique des Etats membres, à la lumière des informations reçues (I).

* * *

I – Examen du recours aux assurances diplomatiques dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, principalement en cas de risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 3 de la CEDH) dans le cadre des procédures d'expulsion

7. Le DH-S-TER rappelle en premier lieu que les Etats ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction à l'encontre des actes terroristes, tout particulièrement leur droit à la vie. Ces mesures doivent, toutefois, être conformes à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le DH-S-TER rappelle également que les mesures prises par les Etats pour lutter contre le terrorisme doivent respecter les droits de l'homme et le principe de la prééminence du droit, en excluant tout arbitraire ainsi que tout traitement discriminatoire ou raciste, et faire l'objet d'un contrôle approprié.

8. A la lecture des informations reçues (voir §5 ci-dessus) et suite aux débats, le DH-S-TER a constaté que peu d'Etats membres ont une expérience des assurances diplomatiques dans le cadre des procédures d'expulsion.

9. Le Groupe a échangé des vues quant au principe même du recours à ces assurances. Il a réaffirmé les principes figurant dans les lignes directrices IV (Interdiction absolue de la torture)⁶ et XII, §2 (Asile refoulement et expulsion)⁷ adoptées par le Comité des Ministres en 2002. En outre, il a rappelé avec force les points suivants :

⁶ « Le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est prohibé en termes absolus, en toutes circonstances, notamment lors de l'arrestation, de l'interrogatoire et de la détention d'une personne soupçonnée d'activités terroristes ou condamnée pour de telles activités, et quels qu'aient été les agissements dont cette personne est soupçonnée ou pour lesquels elle a été condamnée. »

⁷ « L'Etat qui fait l'objet d'une demande d'asile a l'obligation de s'assurer que le refoulement éventuel du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il en va de même en cas d'expulsion. »

- i. l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue et ne peut faire l'objet d'aucune dérogation ;
- ii. les Etats ont ainsi l'obligation de prendre des mesures effectives pour prévenir la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- iii. les Etats ne doivent pas expulser un individu lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'il sera exposé à un risque réel de traitement contraire à l'article 3 de la CEDH ;
- iv. il convient de procéder à l'évaluation de ce risque au cas par cas. Il ne devrait pas y avoir de liste d'Etats « sûrs » ni d'Etats « dangereux » ;
- v. l'existence d'assurances diplomatiques dans un cas précis ne dégage pas l'Etat de son obligation de ne pas expulser s'il y a des motifs sérieux de croire qu'il existe un risque réel de traitement contraire à l'article 3 de la CEDH. En d'autres termes, les assurances diplomatiques ne peuvent se substituer à une évaluation complète des risques.

10. Certains experts ont souligné que le Conseil de l'Europe devrait lancer un signal selon lequel le recours aux assurances diplomatiques sape⁸, ou pourrait saper, le principe de l'interdiction absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. D'autres experts n'ont pas soutenu cette approche.

11. Il a également été rappelé qu'il y a des affaires pendantes devant la Cour européenne des Droits de l'Homme et qu'il convient de suivre de près l'évolution de la jurisprudence sur cette question.

Les assurances diplomatiques et le risque de torture

12. Le DH-S-TER a examiné en profondeur la question du rôle et du poids que peuvent avoir, le cas échéant, les assurances diplomatiques pour réduire ou éliminer un risque de violation de l'article 3 de la CEDH. Sur cet aspect crucial, les experts ont exprimé des avis différents.

13. Certains experts ont estimé que les assurances diplomatiques pour le traitement de l'article 3 de la CEDH dans le contexte des procédures d'expulsion sont intrinsèquement peu fiables et ne peuvent être considérées comme ayant une influence suffisante pour constituer une réduction effective du risque. En conséquence, il serait préférable de ne jamais s'en remettre à de telles assurances. Certains ont exprimé ce point de vue pour la totalité des cas, d'autres ont limité leurs remarques aux cas dans lesquels la torture a un

⁸ Les ONG observatrices ont également soutenu ce libellé.

caractère systématique dans l'Etat de destination. Les arguments avancés pour étayer ce point de vue ont été notamment les suivants :

- i. les assurances diplomatiques sont sollicitées auprès de pays qui ont des antécédents prouvés de torture ou d'autres mauvais traitements contraires à leurs obligations internationales ;
- ii. l'Etat qui demande des assurances diplomatiques sait que l'autre Etat enfreint ses obligations concernant la torture et reconnaît donc implicitement que celle-ci a lieu. En ayant recours aux assurances diplomatiques, il sape les efforts de la communauté internationale visant à veiller au respect des obligations en matière de droits de l'homme ;
- iii. les assurances diplomatiques créent de doubles standards, l'un pour la personne protégée par les assurances et le second pour les autres habitants du pays qui peuvent être confrontés à la torture sans bénéficier d'une telle protection ;
- iv. les assurances diplomatiques ne sont pas nécessairement juridiquement contraignantes ;
- v. il semble que, dans de nombreux cas, les mécanismes de suivi mis en place après le retour de la personne expulsée pour veiller au respect de ses droits fondamentaux se sont révélés inefficaces ;
- vi. dans la pratique, il y a eu plusieurs cas spécifiques de décisions d'organes de contrôle internationaux ayant constaté que, dans le cas d'espèce, les assurances diplomatiques obtenues n'avaient pas été efficaces ;
- vii. l'individu concerné ne dispose d'aucun recours si les assurances sont violées ;
- viii. certains peuvent penser que l'Etat requis et l'Etat requérant ont tous deux intérêt à ce que l'organe de suivi ne trouve pas de preuve de torture ;
- ix. il n'y a pas de climat de confiance mutuelle ;
- x. la torture est par nature clandestine ;
- xi. si l'étude de l'affaire conclut à l'existence d'un risque, le fait d'avoir obtenu des assurances diplomatiques ne change pas cette conclusion ;
- xii. une évaluation des assurances diplomatiques déjà données dans certaines affaires démontre que celles-ci n'arrivent pas à atteindre l'objectif recherché, à savoir protéger contre la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

14. A l'opposé, certains experts ont fait valoir que les assurances diplomatiques peuvent être efficaces et donc occuper une place importante dans une évaluation des

risques. Des garanties de cette efficacité doivent toutefois déjà exister si on décide de recourir à de telles assurances. Celles-ci doivent être appréciées au cas par cas, selon les circonstances particulières de l'affaire. En particulier, selon ces experts :

- i. les assurances diplomatiques ne sont pas, en principe, contraires à l'article 3 ou à d'autres normes du droit international ;
- ii. aucune décision n'a jamais été prise par une juridiction internationale qui indiquerait que les assurances diplomatiques sont généralement inefficaces ;
- iii. de plus, il y a des décisions de juridictions internes qui se fondent explicitement sur de telles assurances.

15. D'autres experts ont exprimé un point de vue qui se situe à mi-chemin entre ces deux positions. Ils ont fait remarquer que, à ce stade il serait préférable de ne pas exclure, à priori, la possibilité de recourir éventuellement aux assurances diplomatiques, au cas par cas. Toutefois, ils n'ont pas tiré la conclusion que les assurances diplomatiques soient nécessairement efficaces en pratique dans tous les cas.

16. Enfin, certains experts ont signalé qu'il est très difficile d'avoir une position arrêtée sur la question, vu que les autorités de leur pays n'ont pas recours à de telles assurances. Ils ont estimé que les assurances diplomatiques pourraient être utiles pour aboutir à un examen complémentaire du cas spécifique, mais que cela ne doit pas être un prétexte pour se dédouaner des obligations internationales contractées par l'Etat.

II – Examen de l'opportunité d'élaborer un instrument au sein du Conseil de l'Europe

17. Dans ce contexte, un débat important a eu lieu au sein du DH-S-TER sur la question de l'opportunité d'élaborer un instrument au sein du Conseil de l'Europe, question qui est au cœur du mandat reçu du CDDH. Au terme de ses discussions, le DH-S-TER a estimé qu'il est préférable que le Conseil de l'Europe n'élabore pas un tel instrument. Parmi les raisons avancées par plusieurs experts, on peut citer les suivantes :

- i. il est toujours très difficile d'élaborer un instrument juridique lorsqu'il existe peu de pratique étatique, comme c'est le cas avec les assurances diplomatiques dans les procédures d'expulsion, surtout puisque les situations amenant à envisager le recours aux assurances diplomatiques sont très différentes les unes des autres ;
- ii. puisqu'il n'y a pas de position commune entre les Etats membres sur le recours aux assurances diplomatiques, la rédaction d'un instrument juridique s'avérerait particulièrement difficile ;
- iii. un tel instrument pourrait être perçu comme affaiblissant le caractère absolu de l'interdiction de la torture ou comme une légitimation par le Conseil de l'Europe du recours aux assurances diplomatiques ;

- iv. il pourrait également être perçu comme une incitation au recours aux assurances diplomatiques alors que les Etats y ont actuellement peu recours ;
- v. l'examen des situations pouvant amener à une expulsion doit se faire au cas par cas et, par conséquent, élaborer des standards de base serait très difficile sauf à ce qu'ils soient très larges et offrent moins de protection, ce qui n'est pas acceptable ;

18. Il pourrait être envisageable, selon certains experts, de réexaminer ultérieurement la question de l'opportunité d'un instrument juridique, notamment une fois que la Cour européenne des Droits de l'Homme se sera prononcée sur ces problèmes. Dans cette perspective, il conviendrait de conserver soigneusement le compte rendu des débats actuels.

19. Enfin, certains experts ont indiqué que leurs autorités n'étaient pas favorables à l'élaboration d'un instrument au sein du Conseil de l'Europe pour les raisons de principe mentionnées ci-dessus (§13).

Conclusion

20. Le DH-S-TER suggère au CDDH de ne pas s'engager dans la rédaction d'un instrument juridique sur les conditions/standards minimums requis pour le recours aux assurances diplomatiques dans le cadre des procédures d'expulsion, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, en cas de risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Suggestions

21. Le DH-S-TER attire l'attention sur d'autres voies et moyens qui sont normalement utilisés pour aborder les problèmes auxquels les assurances diplomatiques tentent de répondre ; notamment :

- i. demander aux Etats de ratifier et mettre en oeuvre les conventions internationales relatives à la protection des droits de l'homme et, en particulier celles contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ; accepter la compétence des instances internationales et nationales de suivi ; et mettre en place des systèmes de suivi régulier, par des instances indépendantes internationales et nationales, de tous lieux où des personnes sont privées de leur liberté ;
- ii. procéder à des poursuites pour des infractions pénales. Il est admis en effet que cette voie est l'idéal dans beaucoup de cas. Certains experts ont toutefois noté que cela ne règle pas la menace posée une fois que la peine a été purgée. D'autres ont noté par ailleurs que les poursuites ne sont pas toujours une option pratique en raison, par exemple, de la nature de la preuve pouvant laisser supposer une implication dans des activités terroristes. L'option de l'expulsion doit donc être

maintenue, bien qu'il soit admis que la personne peut continuer à être une menace une fois retournée dans son pays d'origine ;

- iii. expulser vers un Etat tiers offrant une protection suffisante à l'individu ;
- iv. gérer la situation dans le pays lui-même. Certains experts ont attiré l'attention sur le fait que la surveillance, dans le pays lui-même, d'une personne soupçonnée d'activités terroristes pourrait offrir davantage de garanties pour la population et pour la sécurité nationale que la surveillance de cette personne dans un autre pays.

* * *

Annexe I du Rapport final d'activité

**Mandat du Groupe de Spécialistes sur les droits de l'homme
et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER)**

1. Nom du comité : GROUPE DE SPECIALISTES SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME (DH-S-TER)
2. Type de comité : Comité d'experts
3. Source du mandat : Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
4. Mandat :

A la suite du Séminaire de haut niveau « *La protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme* » (Strasbourg, 13-14 juin 2005), le Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) est appelé à :

- (i) entamer une réflexion sur les questions soulevées au regard des droits de l'homme par le recours aux « assurances diplomatiques » dans le cadre des procédures d'expulsion ; et
- (ii) examiner l'opportunité d'un instrument juridique, par exemple une recommandation sur les conditions/standards minimum requis pour de telles assurances diplomatiques et, le cas échéant, présenter des propositions concrètes.

Dans l'exécution de son mandat, le DH-S-TER tiendra compte, en particulier, des *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme* (adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002 lors de la 804^e réunion des Délégués des Ministres), des *Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes* (adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005 lors de la 917^e réunion des Délégués des Ministres), des autres textes relatifs au terrorisme adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe, de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des textes et travaux internationaux pertinents, notamment de ceux menés au sein des Nations Unies, de l'Union européenne et d'autres organisations internationales.

Au terme de ses travaux, le DH-S-TER élaborera un rapport final d'activités à l'intention du CDDH.

5. Composition :

Le Groupe de spécialistes est composé comme suit :

Autriche^{*}, Belgique, Croatie, Finlande*, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Pays-Bas*, Pologne, Fédération de Russie, Espagne, Suède*, Suisse, Turquie et Royaume Uni.

Le Conseil de l'Europe prendra en charge les frais de voyage et de séjour de treize spécialistes participant aux réunions du Groupe. Les autres Etats membres exprimant un intérêt pour les travaux du Groupe peuvent, à leurs propres frais, désigner des spécialistes pour participer à ses réunions.

6. Observateurs :

Le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, la Commission européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE), le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) sont invités à désigner un représentant en tant qu'observateur, ainsi que les organisations non gouvernementales et les instances ayant le statut d'observateur auprès du CDDH.

7. Structures et méthodes de travail :

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de spécialistes consultera toutes parties intéressées par ses travaux par tous moyens appropriés. Il pourra organiser des auditions, notamment de représentants d'organisations non gouvernementales et des consultations écrites.

8. Durée du mandat :

Le présent mandat viendra à expiration le 31 mai 2006.

* * *

* Aux frais de leurs autorités.

Annexe II du Rapport final d'activité

Questionnaire

sur la façon dont les Etats ont recours aux assurances diplomatiques

Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a donné un mandat au Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) pour « entamer une réflexion sur les questions soulevées au regard des droits de l'homme par le recours aux assurances diplomatiques dans le cadre des procédures d'expulsion ».

Lors de sa première réunion (7-9 décembre 2005), le DH-S-TER a estimé qu'il n'avait pas encore d'informations concrètes suffisantes sur la façon dont les Etats ont recours aux assurances diplomatiques (veuillez vous référer au rapport de réunion, document DH-S-TER(2005)018⁹). Le DH-S-TER a donc décidé d'envoyer le questionnaire suivant à tous les membres du CDDH et aux observateurs.

Dans vos réponses aux questions, vous êtes prié de donner en priorité des exemples de recours aux assurances diplomatiques dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, dans des affaires dans lesquelles il y a un risque de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 3 de la CEDH) dans des procédures d'expulsion. De plus, d'autres exemples peuvent également être donnés (relatifs à l'extradition et à la peine de mort, notamment), pour autant qu'ils soient pertinents pour l'examen des assurances diplomatiques relevant de traitements mentionnés à l'article 3 dans le contexte de procédures d'expulsion.

Question1 : Expériences nationales de recours aux assurances diplomatiques

- Comment l'évaluation du risque de torture dans l'Etat de destination est-elle menée dans votre pays ? Merci de préciser le processus de l'évaluation du risque, y compris les facteurs pris en compte et les sources d'information¹⁰.

⁹ Les documents mentionnés dans l'ordre du jour de la réunion peuvent être obtenus auprès du Secrétariat.

¹⁰ Afin de vous aider à répondre, les questions suivantes sont suggérées pour vous guider :

- Quelle entité fait l'évaluation du risque ?
- Selon quels critères ?
- Jusqu'à quel point les obligations internationales de l'Etat de destination relatives à l'interdiction de la torture sont-elles prises en compte ? Comment ?
- Votre Etat prend-il en compte les rapports issus par des mécanismes internationaux de monitoring sur la situation des droits de l'homme dans l'Etat de destination ? Quelles sont les autres sources d'information qui sont utilisées ?
- Votre Etat prend-il en compte l'effectivité du contrôle des autorités de l'Etat de destination sur ses fonctionnaires ?

- Est-ce que votre pays a déjà :
 - cherché à obtenir des assurances diplomatiques ?
 - obtenu des assurances diplomatiques ?
 - expulsé une personne après avoir obtenu de telles assurances ?
 Sinon, pourquoi ?
- Si oui, merci de fournir des exemples concrets, en précisant le niveau et la forme de ces assurances et de toute garantie applicable (y compris, par exemple, tout mécanisme de monitoring ou toute sanction prise si les assurances ne sont pas respectées)¹¹.

Question 2 : Résultats obtenus à la suite d'un recours aux assurances diplomatiques

Merci de fournir des informations sur les résultats du recours (ou sur le recours envisagé) aux assurances diplomatiques (tant en termes de résultats factuels que des leçons à tirer de votre expérience). Etes-vous satisfait du résultat ? Pourquoi ? Avez-vous des suggestions pour améliorer le recours aux assurances diplomatiques ?

Question 3 : Jurisprudence et décisions

Vous êtes invité à fournir des exemples d'examen des assurances diplomatiques issus :

- d'arrêts et de décisions de la Cour européenne des Droits de l'homme ;
- de jurisprudence de juridictions nationales ;
- de décisions d'autres instances (comme le Comité des Nations Unies contre la torture).

(Merci d'indiquer, pour chacun des exemples cités, les références jurisprudentielles précises, un bref résumé du résultat et pourquoi, selon vous, cette jurisprudence est pertinente pour la question des assurances diplomatiques)

* * *

¹¹ Afin de vous aider à répondre, les questions suivantes sont suggérées pour vous guider :

- Quelles garanties votre Etat exige-t-il de l'Etat de destination lorsqu'il demande des assurances diplomatiques ?
- A quel niveau de la hiérarchie de l'Etat de destination est-ce que les assurances diplomatiques sont demandées/données (Chef de l'Etat ? Ministre de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Intérieur ? Ambassadeur ? Autre ?) ?
- Combien de fois votre pays a-t-il eu recours aux assurances diplomatiques (par exemple, combien de cas depuis septembre 2001 ?) ?
- La personne à éloigner/expulser peut-elle contester la décision d'éloignement/expulsion devant un tribunal ? Est-ce que cela suspend l'éloignement/l'expulsion ?
- Quels types de mécanismes de monitoring/de mesures sont mis en place pour s'assurer que les assurances diplomatiques sont suivies une fois que la personne est éloignée/expulsée ? Comment est-ce que ce mécanisme de monitoring/cette mesure est choisi(e) ? Pendant combien de mois/d'années les mécanismes de monitoring/les mesures sont-ils/elles opérationnel(le)s après l'éloignement/l'expulsion de la personne ?
- Quelles lignes de conduites peuvent (pourraient) être suivies s'il est prouvé que les assurances diplomatiques ne sont pas respectées ? Existe-t-il des mesures envisagées dans le cadre des assurances diplomatiques ? Envisageriez-vous de reprendre la personne dans votre pays ?

Annexe III du Rapport final d'activité

Liste des documents utilisés par le DH-S-TER

Documents de travail

- Les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme – Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe
- Mandat du Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (DH-S-TER) DH-S-TER(2005)001
- Extraits des rapports des 60e et 61e réunions du CDDH (14-17 juin 2005 et 22-25 novembre 2005) et de la 70e réunion du Bureau (27-28 octobre 2005) DH-S-TER(2005)002
- Rapport de la première réunion du DH-S-TER (7-9 décembre 2005) DH-S-TER(2005)018
- Questionnaire sur la façon dont les Etats ont recours aux assurances diplomatiques DH-S-TER(2006)001
- Compilation des réponses au questionnaire DH-S-TER(2006)002 et addendum

Documents d'information

Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

- Journée des droits de l'homme – Déclaration de Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2006)003
- Discours de Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme devant la *Chatham House* et le *British Institute of International and Comparative Law* (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2006)004
- Promotion and Protection of Human Rights: Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while countering Terrorism - Advance edited version of a Report of the High Commissioner for Human Rights (n'existe qu'en anglais) E/CN.4/2006/94
- Statement by Louise Arbour, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the Council of Europe Group of Specialists on Human Right and the Fight against Terrorism, 29-31 March 2006

Comité contre la torture des Nations Unies

- Décision dans l'affaire Mme G.K. c. Suisse du 12 mai 2003 (communication n° 219/2002), suivi des Observations du Gouvernement suisse sur la recevabilité et le bien-fondé de la communication DH-S-TER(2005)003

- Décision dans l'affaire Agiza c. Suède du 24 mai 2005 (communication n° 2333/2003) DH-S-TER(2005)004

Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

- Rapport de M. Theo van Boven, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, document A/59/324 du 1er septembre 2004 DH-S-TER(2005)014
- Rapport de M. Manfred Nowak, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, document A/60/316 du 30 août 2005 DH-S-TER(2005)005
- Communiqué de presse des Nations Unies du 23 août 2005 : « 'Diplomatic assurances' not an adequate safeguard for deportees, UN Special Rapporteur against torture warns » (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2005)006
- Report of Mr Manfred Nowak, United Nations Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, document E/CN.4/2006/6 of 23 December 2005,

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE)

- OSCE-ODIHR Background Paper on Extradition and Human Rights in the Context of Counter-terrorism (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2005)015

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

- Questions posées par des membres de l'Assemblée parlementaire et réponses du Comité des Ministres DH-S-TER(2005)007

Cour européenne des Droits de l'Homme

- Communiqué n° 554 du Greffier de la Cour du 20 octobre 2005 : « La Cour est saisie de la requête Ramzy c. Pays-Bas » DH-S-TER(2005)008

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

- Extraits du 15^e Rapport général d'activités couvrant la période du 1^{er} août 2004 au 31 juillet 2005 DH-S-TER(2005)009

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

- Extraits des Rapports de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur ses visites en Suède (21-23 avril 2004) et au Royaume-Uni (4-12 novembre 2004) DH-S-TER(2005)010

Commission de Venise

- Extraits de l'Avis de la Commission de Venise sur les obligations légales internationales des Etats membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers, adopté par la Commission de Venise lors de sa 66e Session Plénière (Venise, 17-18 mars 2006) (Avis no. 363 / 2005, document CDL-AD(2006)009) DH-S-TER(2006)006

Organisations non-gouvernementales / société civile

- *Appel à l'action contre l'assurance diplomatique concernant le risque de torture ou de mauvais traitements: Déclaration commune par Amnesty International et d'autres Organisations*, 12 mai 2005 DH-S-TER(2005)011
- *Still at Risk: Diplomatic Assurances no Safeguard against Torture*: Human Rights Watch, Avril 2005, vol. 17, No. 4 (D) (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2005)012
- *Reject rather than regulate – Call from Amnesty International, Human Rights Watch and the International Commission of Jurists* (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2005)013
- *Position commune du Groupe européen des Institutions nationales de promotion et protection des droits de l'homme sur le recours aux « assurances diplomatiques » dans le cadre des procédures d'expulsion et sur l'opportunité d'un instrument juridique encadrant une telle utilisation* DH-S-TER(2005)016
- *Positions of the Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights (JBI) and Columbia University Law School's Human Rights Clinic on Minimum Standards and Guidelines on the Use of Diplomatic Assurances* (n'existe qu'en anglais) DH-S-TER(2005)017
- *Human Rights Watch: Commentary on State Replies CDDH Questionnaire on Diplomatic Assurances* (n'existe qu'en anglais)
- *Reject the Use of Diplomatic Assurances in all cases of Real Risk of Torture or other Ill-treatment: Déclaration commune par Amnesty International et d'autres Organisations*, 29 mars 2006 (n'existe qu'en anglais)

* * *