



**Doc. 12568**

07 avril 2011

## L'établissement d'une commission européenne indépendante d'enquête sur des allégations sérieuses de violations graves des droits de l'homme

### Rapport d'information<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Marina SCHUSTER, Allemagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

### Résumé

En 2009, l'Assemblée parlementaire a décidé d'examiner l'opportunité de créer une commission européenne indépendante d'enquête sur des allégations sérieuses de violations graves des droits de l'homme («la proposition Cassese»).

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, ayant procédé à une analyse coût/bénéfice des diverses options, a exprimé sa préférence pour un renforcement des propres pouvoirs d'enquête de l'Assemblée plutôt que pour la création d'un mécanisme complètement nouveau qui n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée par rapport aux organes de suivi en matière de droits de l'homme déjà mis en place par le Conseil de l'Europe, comme la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

Selon la commission, l'actuel système de rapporteurs parlementaires de l'Assemblée, qui ont pour mission d'élaborer des rapports sur des questions spécifiques, offre, dans une certaine mesure, la possibilité de mettre en œuvre certains éléments de la proposition Cassese qui devraient être pris en compte dans le processus de réforme en cours de l'Assemblée:

- clarifier et renforcer réglementairement, le cas échéant, l'obligation pour les délégations nationales de coopérer avec les rapporteurs de l'Assemblée;
- clarifier et renforcer, là où cela s'avère nécessaire, le rôle des rapporteurs dans le suivi des résolutions et des recommandations de l'Assemblée.

### 1. Contexte et procédure déjà suivie

1. Le 24 juin 2009, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Antonio Cassese<sup>2</sup>, est intervenu dans le débat du rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «Droits de l'homme en Europe: nécessité d'éradiquer l'impunité» (Doc. 11934).

2. Dans son intervention, il a proposé la création d'une «commission européenne indépendante d'enquête sur des allégations sérieuses de violations graves des droits de l'homme». La proposition a été saluée par le rapporteur, Mme Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC), et une invitation à examiner l'opportunité de créer une telle commission a été inscrite dans la résolution et la recommandation de l'Assemblée<sup>3</sup>.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3586 du 26 juin 2009. Rapport d'information approuvé par la commission le 8 mars 2011.

2. Président du Tribunal spécial pour le Liban et ancien Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.



3. Dans sa réponse à la recommandation, adoptée le 21 avril 2010, le Comité des Ministres a souligné le rôle des mécanismes de suivi existants, du Secrétaire Général et du Commissaire aux droits de l'homme, et n'a vu aucune nécessité de créer une structure supplémentaire à ce stade<sup>4</sup>.

4. A l'Assemblée, la proposition a donné lieu à un renvoi, sur décision du Bureau<sup>5</sup>, à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport. Le 11 septembre 2009, Mme Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) a été nommée rapporteur. Après son départ de l'Assemblée, j'ai été nommée rapporteur le 26 janvier 2010.

5. Réunie le 24 janvier 2011, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a autorisée à m'écarter de la procédure habituelle et à soumettre à la commission un rapport d'information assorti de mesures concrètes pour la mise en œuvre de certains aspects de la proposition, en vue de l'intégrer à la prise de position de la commission sur le processus actuel de consultation sur la réforme de l'Assemblée.

6. Comme je l'indique ci-après, je ne suis pas favorable à la création d'un instrument entièrement nouveau, parce qu'elle ne serait pas réaliste dans le contexte actuel. Afin de respecter mon mandat de rapporteur, j'ai toutefois préparé un exposé et une analyse relativement détaillée sur la proposition de M. Cassese, qui figure en annexe. J'ai élaboré quelques conclusions sur la faisabilité de divers éléments de la proposition, assorties de suggestions pratiques pour leur mise en œuvre dans le cadre du train de réformes de l'Assemblée qui est en cours de discussion et auquel le Bureau a invité toutes les commissions à apporter leur contribution.

## **2. Conclusion: préférence pour un renforcement des outils d'enquête dont l'Assemblée dispose déjà**

7. J'ai systématiquement adopté une démarche constructive vis-à-vis de la proposition de M. Cassese. Dans l'annexe, je décris sa valeur ajoutée potentielle et les différentes options de sa mise en œuvre de la manière la plus objective possible. J'ai également présenté les questions non encore résolues de possibles doubles emplois avec des mécanismes existant à la fois à l'intérieur du Conseil de l'Europe et à l'extérieur, notamment dans le système des Nations Unies.

8. En dressant le bilan coût/bénéfice des diverses options qui s'ouvrent à l'Assemblée, je suis parvenue à la conclusion que, dans le contexte actuel de dures contraintes budgétaires au Conseil de l'Europe et dans tous ses Etats membres, la création d'un tout nouveau mécanisme de suivi supposerait des difficultés insurmontables. La création d'un nouvel organisme de suivi n'apporterait qu'une très faible valeur ajoutée, tout en risquant de saper le travail de dispositifs de suivi très efficaces du Conseil de l'Europe, comme la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

9. Etant donné le climat politique et budgétaire actuel, l'Assemblée devrait éviter de se rendre dépendante de décisions relevant du Comité des Ministres. Je suggère qu'elle fasse plutôt usage de ses pouvoirs autonomes d'organisation pour réaliser, par ses propres moyens, la plus grande part possible des propositions d'Antonio Cassese.

10. Compte tenu de ce qui précède, la perspective la plus prometteuse d'une telle approche pragmatique serait un renforcement des pouvoirs d'enquête de l'Assemblée, c'est-à-dire le pouvoir de ses rapporteurs de mener des enquêtes sur des allégations de graves violations des droits de l'homme. Le processus de consultation qui a été engagé sur la réforme de l'Assemblée offre une excellente occasion de prendre les mesures nécessaires, y compris celles qui peuvent exiger de modifier le Règlement de l'Assemblée.

11. De mon point de vue, le mécanisme dont l'Assemblée dispose déjà, avec ses rapporteurs parlementaires chargés d'élaborer des rapports sur des thèmes spécifiques, est le dispositif le mieux à même de mettre en œuvre les points essentiels de la proposition de M. Antonio Cassese. D'ailleurs, plusieurs rapports présentés antérieurement par nos honorables collègues, tels que ceux de M. Dick Marty sur les restitutions et les détentions secrètes de la CIA, sur le trafic d'organes au Kosovo<sup>6</sup> et sur la situation dans le Caucase du Nord, ceux de M. Christos Pourgourides sur les disparitions au Bélarus et sur les affaires

---

3. Voir la [Résolution 1675 \(2009\)](#), paragraphe 13, et la [Recommandation 1876 \(2009\)](#), paragraphe 5.

4. Voir le [Doc. 12212](#) de l'Assemblée (réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1876 \(2009\)](#)).

5. Renvoi 3586 du 26 juin 2009.

6. Toute mention du Kosovo dans le présent texte, qu'elle fasse référence à son territoire, à ses institutions ou à sa population, s'entend dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

d'espionnage en Fédération de Russie, de M. Rudolf Bindig sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie, de Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger sur l'affaire Gongadze en Ukraine, ou de M. Paul Flynn sur le traitement de la pandémie de la «grippe porcine», ont déjà servi à atteindre plusieurs des objectifs visés par les propositions de M. Cassese. Ces rapports ont offert à l'Assemblée, et au Conseil de l'Europe dans son ensemble, une large mesure de visibilité et de crédibilité dans leur rôle de «principaux gardiens des droits de l'homme en Europe» – comme l'exprimait le *Washington Post*. Nous devrions nous appuyer sur ces réalisations et affiner cet outil important.

12. Il y a notamment deux pistes que nous pourrions explorer simultanément en les intégrant au processus de réformes dans le cadre de la contribution que le Bureau a demandé à notre commission de soumettre à la commission ad hoc sur la réforme de l'Assemblée parlementaire pour le mois d'avril 2011:

12.1. Clarifier et renforcer réglementairement, le cas échéant, l'obligation pour les délégations nationales de coopérer avec les rapporteurs de l'Assemblée. La commission pourrait demander à la commission ad hoc sur la réforme de l'Assemblée parlementaire de charger la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles d'évaluer la faisabilité statutaire d'une inclusion, dans le Règlement de l'Assemblée, d'une disposition spécifiant l'obligation pour les délégations nationales de coopérer avec les rapporteurs de l'Assemblée, y compris pour l'organisation des missions d'information, l'obtention des rendez-vous avec les autorités nationales compétentes aux niveaux appropriés, l'accès aux documents officiels et les occasions de rencontrer des représentants de la société civile et de témoins. L'évaluation statutaire susmentionnée permettra de déterminer s'il convient d'inscrire un manque persistant de coopération avec un rapporteur dûment mandaté par l'Assemblée au nombre des motifs de contestation des pouvoirs ou de remise en cause de pouvoirs déjà ratifiés pour des raisons substantielles (articles 8 et 9).

12.2. Clarifier et renforcer, là où cela s'avère nécessaire, le rôle des rapporteurs dans le suivi des résolutions et des recommandations de l'Assemblée. Le Règlement pourrait également être complété afin de clarifier et de renforcer encore le rôle des rapporteurs dans le suivi des résolutions et des recommandations de l'Assemblée. Ces dernières pourraient jouir d'une crédibilité accrue si leur suivi était amélioré, et les discussions sur la réforme ont d'ailleurs identifié cet aspect comme une des faiblesses de l'Assemblée. Le Règlement pourrait clairement disposer que, dans les situations appropriées, déterminées par la commission compétente en accord avec le Bureau, les rapporteurs prolongeraient leur mandat au-delà de l'adoption de résolutions et/ou de recommandations par l'Assemblée pour coopérer avec tous les acteurs nationaux et internationaux pertinents, y compris les forces de l'ordre, afin de soutenir l'application de ces textes après leur adoption et de faire rapport à l'Assemblée, selon les besoins, sur les activités de suivi et les progrès accomplis ou les obstacles rencontrés.

13. Enfin, et ce n'est pas le moins important, tous les rapporteurs devraient continuer de bénéficier du soutien professionnel et compétent des secrétariats des commissions, sous l'autorité du Secrétaire général de l'Assemblée. Si un rapporteur nécessite des moyens particuliers (en personnel ou en logistique) afin de bien s'acquitter d'une mission particulièrement difficile, vaste ou complexe, il appartiendra au Secrétaire général de l'Assemblée de prendre les dispositions nécessaires.

## Annexe

### 1. Présentation et évaluation de la proposition de M. Antonio Cassese

Pour traiter efficacement les violations graves et massives du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire<sup>7</sup>, la responsabilité pénale individuelle reste plus efficace que la responsabilité de l'Etat pour prévenir les violations futures et soulager les souffrances des victimes. En réponse à la question «Comment donc renforcer l'efficacité des procédures permettant d'établir la responsabilité pénale des auteurs de telles violations?», M. Cassese a développé l'idée de mettre en place un mécanisme international de contrôle extrajudiciaire: une commission européenne indépendante d'enquête.

#### 1.1 Pourquoi un mécanisme international extrajudiciaire?

L'idée repose sur trois postulats de base:

- d'abord, les Etats sont toujours réticents à soumettre les agissements illicites de leurs ressortissants à des juridictions internationales;
- ensuite, les missions d'information sont beaucoup plus facilement acceptées par les Etats, ceux-ci considérant qu'elles portent moins atteinte à leurs prérogatives souveraines;
- enfin, quand un mécanisme international de type juridictionnel est mis en place, tel que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), les procédures sont parfois excessivement longues.

#### 1.2 Quelles seraient les prérogatives d'une telle commission d'enquête?

- *Mission/mandat*: la commission serait chargée d'établir rapidement si les actes dénoncés (torture, génocide, crime contre l'humanité, terrorisme) ont bien été commis, et de rendre ses conclusions/observations/recommandations à l'Etat concerné.
- *Mode de saisine*: la commission d'enquête devrait pouvoir être saisie par la victime ou par l'Etat sur le territoire duquel les actes ont été commis, voire par l'Etat dont des victimes sont ressortissants.
- *Un mécanisme juridiquement non contraignant*: une telle procédure serait beaucoup plus acceptable pour les Etats si les conclusions de la commission n'étaient pas juridiquement contraignantes.
- *Publicité/confidentialité de la procédure*: les conclusions pourraient être transmises confidentiellement à l'Etat concerné, les plaignants se voyant remettre un résumé succinct. En revanche, la commission serait autorisée à les divulguer au cas où l'Etat manquerait de s'y conformer.
- *Composition*: la commission devrait être formée d'experts indépendants, à la réputation irréprochable et d'une grande autorité morale, de sorte que ses conclusions aient suffisamment de poids pour être suivies au plan national par le déclenchement de procédures pénales.
- *Plus-value d'un tel mécanisme*: une telle commission d'enquête œuvrerait parallèlement au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Elle aurait une portée plus large, s'occuperait d'établir les faits relatifs à toute allégation de violation flagrante et systématique des droits de l'homme en Europe, mais elle agirait à la seule demande des victimes présumées ou de l'Etat concerné.

## 2. Les différentes formes existantes de commissions internationales d'enquête non judiciaires<sup>8</sup>

### 2.1 Dans le cadre des Nations Unies

#### 2.1.1 Les commissions temporaires d'enquêtes indépendantes diligentées par les Nations Unies

Souvent établies de manière ponctuelle et temporaire, dans un contexte de fortes pressions politiques, ces commissions d'enquête sont habituellement composées de plusieurs experts indépendants, avec un mandat précis et circonscrit, ainsi que des pouvoirs d'investigation variables (visites sur place avec l'accord de l'Etat concerné, auditions de témoins et d'agents officiels, transmission de dossiers et de pièces à conviction, etc.).

---

7. En particulier les actes collectifs les plus révoltants tels que la torture, les crimes contre l'humanité, le génocide, les crimes de guerre ou le terrorisme, qui constituent, selon l'auteur, des crimes internationaux.

Exemples récents: Commission «Cassese» sur le Darfour/Soudan<sup>9</sup>; Commission «Richard Goldstone»<sup>10</sup> sur les opérations militaires menées à Gaza avant, pendant ou après la période allant du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009; Commission internationale indépendante d'enquête sur les incidents survenus à bord de la flottille Mavi Marmara<sup>11</sup>.

### 2.1.2 Les «procédures spéciales» du Conseil des droits de l'homme (et de l'ancienne Commission des droits de l'homme)<sup>12</sup>

Les procédures spéciales sont représentées soit par une personne («rapporteur spécial», «représentant spécial du Secrétaire général», «représentant du Secrétaire général» ou «expert indépendant»), soit par un groupe de travail habituellement composé de cinq membres (un pour chaque région du monde). Les mandats des procédures spéciales sont constitués et définis par les résolutions qui les instaurent. Les titulaires de mandats servent à titre individuel et ne perçoivent aucun salaire ni compensation financière. Les titulaires de mandats effectuent également des visites dans les pays (à la suite de l'accord de l'Etat concerné) pour enquêter sur la situation des droits de l'homme au niveau national. Certains pays ont adressé une «invitation permanente» aux procédures spéciales, ce qui signifie qu'ils sont, en principe, disposés à accueillir tous les titulaires de mandats. Après leur visite, un rapport de mission contenant des conclusions et recommandations est rédigé. Un «code de conduite» et un «manuel des procédures spéciales» qui fournit les directives et les méthodes de travail des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont été adoptés en 2008.

### 2.1.3 Les mécanismes d'enquête sur les affaires de disparitions forcées

– Le Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées<sup>13</sup>

Il a pour mandat principal (de nature humanitaire) d'aider les familles des personnes disparues à découvrir ce qui est arrivé à la personne disparue et l'endroit où elle se trouve (il n'est pas compétent pour établir la responsabilité des cas précis de disparition ou des autres violations de droits de l'homme qui ont pu être commises au moment de la disparition) en maintenant un lien avec les familles de disparus et les gouvernements intéressés. Il peut aussi recevoir et examiner des communications individuelles faisant état de disparitions et élaborer des recommandations. Il est également chargé de superviser les progrès réalisés par

8. Le document traite uniquement des organes non judiciaires d'enquête. Par conséquent, les missions d'enquête réalisées dans le cadre de l'Organisation des Etats américains depuis 1961, par ses deux organes de contrôle de type judiciaire et quasi judiciaire (respectivement la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme) ont été laissées de côté. Pour plus de détails, voir:

[www.corteidh.or.cr/index.cfm?&CFID=666614&CFTOKEN=69520161](http://www.corteidh.or.cr/index.cfm?&CFID=666614&CFTOKEN=69520161); [www.cidh.oas.org/visitas.fr.htm](http://www.cidh.oas.org/visitas.fr.htm).

9. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a adopté le 18 septembre 2004 sa [Résolution 1564 \(2004\)](#) dans laquelle il a notamment prié le Secrétaire général de créer rapidement une commission internationale d'enquête pour enquêter immédiatement sur les informations faisant état de violations du droit international humanitaire et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme par toutes les parties dans le Darfour, pour déterminer également si des actes de génocide ont eu lieu et pour identifier les auteurs de ces violations afin de s'assurer que les responsables aient à répondre de leurs actes. Voir le rapport établi par cette commission: [www.gerjc.u-3mrs.fr/MASTER2XP/RappComONU.pdf](http://www.gerjc.u-3mrs.fr/MASTER2XP/RappComONU.pdf).

10. Le 3 avril 2009, le président du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a créé la Mission d'établissement des faits sur le conflit de Gaza, investie du mandat «d'enquêter sur toutes les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées dans le cadre des opérations menées à Gaza avant, pendant ou après la période allant du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009».

Voir la résolution: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48\\_ADVANCE1\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_ADVANCE1_fr.pdf).

11. Commission composée d'experts de haut niveau, nommés par le président du Conseil des droits de l'homme; voir [www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/RES.14.1\\_AEV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/RES.14.1_AEV.pdf).

12. «Procédures spéciales» est le terme généralement attribué aux mécanismes mis en place par la Commission des droits de l'homme et repris par le Conseil des droits de l'homme, qui s'occupent de la situation spécifique d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions du monde. Il existe actuellement 30 mandats thématiques et huit mandats par pays. Le haut-commissariat aux droits de l'homme met du personnel, une aide logistique et un service de recherche à la disposition de ces mécanismes pour les aider à s'acquitter de leurs mandats. Les mandats des procédures spéciales chargent en général leurs titulaires d'examiner, de superviser, de conseiller et de faire rapport sur les situations des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés, ce sont les mandats par pays, ou sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde entier, ce sont les mandats thématiques. Les procédures spéciales peuvent déployer plusieurs types d'activités, notamment répondre à des plaintes individuelles, effectuer des études, conseiller en matière de coopération technique au niveau du pays, et se livrer à des activités générales de promotion.

13. Voir le site [www2.ohchr.org/french/issues/disappear/procedures.htm](http://www2.ohchr.org/french/issues/disappear/procedures.htm).

les Etats dans le respect de leurs obligations découlant de la Déclaration sur les disparitions forcées de 1992 et à prêter assistance aux gouvernements pour les mettre en œuvre, y compris par le biais de visites sur place.

- Le mécanisme de suivi de la Convention internationale sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006: le Comité des personnes disparues<sup>14</sup>

Composé de 10 experts indépendants, siégeant à titre personnel et élus par les Etats parties, le comité, outre des fonctions classiques de suivi (examen des rapports présentés par les Etats parties; émission d'observations ou de recommandations) ainsi que des fonctions de nature quasi juridictionnelle (examen de communications individuelles ou interétatiques), est aussi doté de pouvoirs d'enquête (interpellation).

Il peut également être saisi, en urgence, par toute personne ayant un intérêt légitime, d'une demande d'action urgente visant à chercher et retrouver une personne disparue, et peut transmettre à l'Etat concerné une requête lui demandant de prendre «toutes les mesures, y compris conservatoires, pour localiser et protéger la personne recherchée conformément à la présente convention». Cela rappelle les mesures provisoires que peut édicter la Cour européenne des droits de l'homme (article 39 de son Règlement).

Le comité peut effectuer des visites sur place (avec l'accord de l'Etat concerné), en cas de grave atteinte à la convention, et communique à celui-ci ses observations et recommandations, sans limites liées à la confidentialité.

Enfin, le comité peut lancer des appels urgents à l'Assemblée générale des Nations Unies, s'il reçoit des informations selon lesquelles la disparition forcée est pratiquée de manière généralisée ou systématique sur le territoire d'un des Etats parties.

## 2.2 Enquêtes dans le cadre du droit international humanitaire

Enfin, aux côtés de l'inlassable et remarquable travail humanitaire de la Croix-Rouge internationale dans le cadre des conflits armés ou des situations d'après-conflits<sup>15</sup>, l'article 90 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, dans le but de préserver les garanties accordées aux victimes des conflits armés, prévoit la constitution d'une commission internationale d'établissement des faits. Créée officiellement en 1991, la commission est un organe international permanent dont la fonction essentielle consiste à enquêter sur toute allégation d'infraction ou de violation grave du droit international humanitaire. Elle est composée de 15 membres servant à titre personnel, élus par les Etats qui ont reconnu sa compétence. Malgré le fait que 71 Etats, issus de tous les continents, ont déjà reconnu sa compétence, la commission n'a toutefois pas encore reçu de mandat d'enquête<sup>16</sup>.

## 2.3 Union européenne et conflit entre la Russie et la Géorgie

Le 2 décembre 2008, le Conseil de l'Union européenne a mis en place une Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie<sup>17</sup> chargée d'enquêter sur les origines et sur le déroulement du conflit en Géorgie, y compris au regard du droit international humanitaire et des droits de l'homme, et sur les accusations faites dans ce contexte. Les résultats de l'enquête ont été présentés aux parties au conflit, ainsi qu'au Conseil, à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et à l'Organisation des Nations Unies, sous forme de rapport<sup>18</sup>. C'est la première fois dans l'histoire de l'Union européenne qu'une telle mission d'enquête a été établie.

---

14. A ce jour, 83 pays ont signé la convention et 19 l'ont ratifiée (dont quatre Etats membres du Conseil de l'Europe). Vingt ratifications sont toutefois nécessaires à l'entrée en vigueur effective de ce traité.

15. Voir, dans un cadre européen, le travail effectué au Kosovo, et dans le Caucase du Nord et du Sud: [Résolution 1739 \(2010\)](#) et [Recommandation 1923 \(2010\)](#) sur la situation au Kosovo et le rôle du Conseil de l'Europe; Voir [Résolution 1738 \(2010\)](#) et [Recommandation 1922 \(2010\)](#); [Résolution 1553 \(2007\)](#) et la [Recommandation 1797 \(2007\)](#) sur les personnes disparues en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie dans les conflits touchant les régions du Haut-Karabakh, d'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

16. Voir le site [www.ihffc.org/index.asp?Language=FR](http://www.ihffc.org/index.asp?Language=FR).

17. Voir le site [www.ceiig.ch/Report.html](http://www.ceiig.ch/Report.html).

18. Voir le site [www.ceiig.ch/pdf/IIFMCG\\_Volume\\_1.pdf](http://www.ceiig.ch/pdf/IIFMCG_Volume_1.pdf).

## 2.4 Organisations non gouvernementales (ONG)

D'innombrables missions d'enquêtes sont régulièrement réalisées par des ONG d'une certaine taille disposant de la logistique et des finances nécessaires (Amnesty International, Human Rights Watch, Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Memorial), souvent effectuées par des juristes ou experts indépendants de haut niveau. A cet égard, il y a lieu de souligner la mise en place de «Lignes directrices concernant les rapports et missions internationales d'enquête sur les droits de l'homme» (Lignes directrices de Lund-Londres) de juin 2009<sup>19</sup> destinées à améliorer la précision, l'objectivité, la transparence et la crédibilité des enquêtes sur les droits de l'homme, et adressées en premier lieu aux ONG.

## 3. Dans le cadre du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe dispose déjà d'une expérience considérable en termes de missions d'enquête. A côté de son organe judiciaire – la Cour européenne des droits de l'homme<sup>20</sup> – l'Organisation dispose en effet de plusieurs autres mécanismes pouvant procéder à différents types d'enquêtes, dont:

### 3.1 L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – organe statutaire de nature politique – a envoyé de nombreux rapporteurs dans des zones où des violations graves et massives des droits de l'homme ont été commises, notamment:

- en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, où des personnes sont disparues du fait des conflits touchant les régions du Haut-Karabakh, d'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud<sup>21</sup>;
- après le récent conflit entre la Géorgie et la Russie<sup>22</sup>;
- dans les Balkans, où des personnes sont disparues du fait de conflits armés ou de violences intérieures dans les Balkans<sup>23</sup>;
- dans le Caucase du Nord (et en République tchétchène en particulier)<sup>24</sup>;
- à Chypre<sup>25</sup>;
- au Kosovo<sup>26</sup>.

Les rapporteurs parlementaires peuvent se rendre dans cette région, et les Etats concernés sont tenus, par leurs engagements, de coopérer à l'organisation des missions d'information. Les rapporteurs sont élus par la commission compétente saisie pour rapport par l'Assemblée sur la base de propositions de résolution ou de recommandation déposées par au moins 20 parlementaires d'au moins cinq délégations nationales différentes. Ils sont assistés par le secrétariat des commissions pertinentes. Le niveau de coopération des Etats concernés est généralement satisfaisant, compte tenu de ce que la procédure n'est, en principe, pas confidentielle. Mais les rapporteurs sont libres de protéger leurs sources si nécessaire<sup>27</sup>.

19. Voir le site [www.factfindingguidelines.org/guidelines.html](http://www.factfindingguidelines.org/guidelines.html).

20. Selon l'article A1 du Règlement de la Cour, celle-ci est en mesure de mener de son propre chef une instruction sur le terrain dans le cadre de l'examen d'une requête dont elle a été saisie. En outre, l'article 39 du Règlement de la Cour permet à cette dernière, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, d'indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties. La Cour peut demander des informations sur la mise en œuvre des mesures provisoires qu'elle a indiquées. L'utilité des mesures provisoires a été de plus soulignée dans l'affaire *Magomed Magomadov c. Russie*: voir note 51 dans le [Doc. 10679](#) sur les disparitions forcées.

21. Voir la [Résolution 1553 \(2007\)](#) et la [Recommandation 1797 \(2007\)](#) sur les personnes disparues en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie dans les conflits touchant les régions du Haut-Karabakh, d'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

22. Voir la [Résolution 1664 \(2009\)](#) et la [Recommandation 1869 \(2009\)](#) sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie: suites données à la [Résolution 1648 \(2009\)](#).

23. Voir la [Résolution 1414 \(2004\)](#) et la [Recommandation 1685 \(2004\)](#) sur les personnes disparues du fait de conflits armés ou de violences intérieures dans les Balkans.

24. [Résolution 1738 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1922 \(2010\)](#) sur les recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord.

25. [Résolution 1628 \(2008\)](#) sur la situation à Chypre.

26. [Résolution 1782 \(2011\)](#) «Enquête sur les allégations de traitement inhumain de personnes et de trafic illicite d'organes humains au Kosovo».

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a aussi créé une sous-commission ad hoc en vue d'enquêter sur la disparition de quatre personnalités d'opposition au Bélarus. Cette sous-commission, présidée par M. Sergei Kovalev (Russie, ADLE), n'a jamais pu se rendre au Bélarus faute de coopération des autorités, mais elle a entendu plusieurs témoins à Strasbourg. Elle a mis les informations collectées à la disposition du rapporteur nommé par la suite, M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC), qui a pu achever l'enquête parce que les autorités ont, dans un premier temps, coopéré avec lui en autorisant l'accès à des suspects et à des témoins essentiels. En 2004, M. Pourgourides a présenté à l'Assemblée son rapport contenant de graves accusations à l'encontre de hauts représentants des autorités bélarussiennes, y compris l'ancien ministre de l'Intérieur, M. Sivakov, et l'ancien directeur de l'administration présidentielle et procureur général, M. Sheyman<sup>28</sup>.

Cet instrument présente quelques faiblesses et lacunes:

- la charge de travail et la pression politique sont parfois excessives et difficilement gérables pour un seul rapporteur parlementaire quand les enjeux sont particulièrement complexes et sensibles<sup>29</sup>. Il en va de même pour le secrétariat de la commission compétente, qui peut être débordé par la charge que ce type de mission d'enquête impose à ses ressources;
- d'un point de vue juridique, un rapporteur de l'Assemblée qui mène une enquête ne dispose pas de pouvoirs d'enquête juridiquement contraignants (notamment pour convoquer et interroger des témoins, sanctionner les refus de témoigner, etc.), ce qui peut entraver les enquêtes;
- d'un point de vue technique, le mandat d'un rapporteur prend fin dès l'adoption du rapport en Assemblée plénière ou par la Commission permanente. Certaines commissions ont, par le passé, autorisé les rapporteurs à réaliser un certain contrôle de la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée<sup>30</sup>, mais le suivi des conclusions de l'Assemblée pourrait être facilité grâce à quelques clarifications supplémentaires.

### 3.2 Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Le CPT est un mécanisme non judiciaire, à caractère préventif, mis en place en vertu d'une convention pour protéger les détenus. Il est composé d'experts indépendants et impartiaux, qui sont nommés par le Comité des Ministres sur la base des recommandations du Bureau de l'Assemblée, qui s'appuie lui-même sur l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de sa sous-commission des droits de l'homme. Le mécanisme du CPT repose sur un système de visites sur place qui se caractérise par plusieurs éléments:

- si le CPT est tenu de notifier à l'Etat concerné son intention d'effectuer une visite, il n'est pas tenu de préciser dans quel délai s'effectuera cette visite qui, dans des cas exceptionnels, pourra même avoir lieu juste après la notification. Les objections d'un gouvernement au sujet du moment ou du lieu d'une visite ne peuvent être faites que pour des motifs limités (défense nationale ou sûreté publique ou en raison de troubles graves, l'état de santé d'une personne ou d'un interrogatoire urgent dans une enquête en cours en relation à une infraction pénale grave);
- l'accès aux lieux de détention est illimité. Les membres d'une délégation peuvent s'entretenir sans témoin avec les personnes privées de liberté, et entrer librement en contact avec toute personne susceptible de leur fournir des informations;

---

27. Le rapporteur sur les allégations de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus, M. Dick Marty (Suisse, ADLE), a demandé et obtenu l'autorisation expresse de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de protéger l'anonymat de ses sources en cas de besoin. Le même rapporteur s'est engagé, avec l'aval de la commission, de protéger ses sources en rapport avec les allégations de trafic d'organes au Kosovo.

28. Voir la [Résolution 1371 \(2004\)](#) et la [Recommandation 1667 \(2004\)](#).

29. Voir notamment les travaux de l'Assemblée sur les détentions secrètes et les transferts interétatiques illégaux ([Résolutions 1507 \(2006\)](#) et [1562 \(2007\)](#), et les [Recommandations 1754 \(2006\)](#) et [1801 \(2007\)](#)), ou sur la situation des droits de l'homme dans le Caucase du Nord (*supra*) en particulier.

30. Ainsi, à sa réunion du 25 janvier 2011, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a autorisé M. Dick Marty, rapporteur sur le traitement inhumain de personnes et le trafic illicite d'organes humains au Kosovo, à coopérer avec EULEX ou toute autre institution chargée d'assurer les enquêtes de suivi demandées par l'Assemblée; de même, M. Christos Pourgourides, rapporteur sur les disparitions au Bélarus, a été autorisé à coopérer avec l'Union interparlementaire, dont le Comité des droits de l'homme des parlementaires a enquêté sur l'une des affaires de disparition qui concernait une personne qui avait été membre du Parlement bélarussien.

- les recommandations que le CPT peut formuler, sur la base de constatations faites au cours de la visite, sont énoncées dans un rapport adressé à l'Etat concerné;
- la coopération avec les autorités nationales est au cœur du mandat du CPT, puisque son but est de protéger les personnes privées de liberté plutôt que de condamner les Etats pour des abus. Le CPT se réunit donc à huis clos et ses rapports sont strictement confidentiels. Néanmoins, si un pays ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du CPT, celui-ci peut décider à la majorité qualifiée de faire une déclaration publique<sup>31</sup>.

### 3.3 Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Le Commissaire aux droits de l'homme est une institution non judiciaire dont le mandat large et souple lui permet de mener différentes missions (visites de pays, recommandations thématiques, sensibilisation et promotion des droits de l'homme, bons offices<sup>32</sup>). Comme le souligne le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Commissaire pourrait «mener des missions d'établissement des faits dans des situations de violations graves des droits de l'homme (dans le cadre de disparitions forcées) et formuler des recommandations en conséquence. Un tel mécanisme serait flexible, étant donné la nature du mandat du Commissaire, et permettrait une réaction rapide dans les cas de disparitions forcées se multipliant dans une zone donnée. Il serait donc particulièrement adapté aux cas de disparitions forcées et pourrait être un complément utile à l'action judiciaire de la Cour»<sup>33</sup>. Mais le mandat du Commissaire ne lui permet pas, en principe, de s'occuper d'affaires individuelles, à l'exception de son mandat spécifique de la protection des défenseurs des droits de l'homme. De plus, en application du nouvel article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la tierce intervention, le Commissaire, intervenant lors de l'audience publique dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, a précisé qu'il entendait se servir de cette faculté d'intervention uniquement dans des affaires susceptibles d'avoir un impact sur l'ensemble des Etats membres<sup>34</sup>.

## 4. Points à examiner en rapport avec la «proposition Cassese»

### 4.1 Mission/mandat

Selon la proposition Cassese, la commission semblerait n'être compétente que pour des violations graves, flagrantes et systématiques des droits de l'homme, susceptibles donc de constituer des crimes internationaux (torture, génocide, crime contre l'humanité, terrorisme). En droit international, certaines violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire peuvent constituer des crimes internationaux, qui sont en grande partie codifiés dans le Statut de la Cour pénale internationale<sup>35</sup> (en particulier les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide), et qui engagent la responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs.

Toutefois, au sein du Conseil de l'Europe, la définition de ce qu'est une «violation grave» des droits de l'homme est actuellement à l'examen, et pourrait servir de base au mandat de la commission d'enquête. Sous l'autorité du Comité directeur pour les droits de l'homme, le Comité d'experts sur l'impunité est chargé de rédiger des lignes directrices contre l'impunité dans le cadre de violations graves des droits de l'homme, tirées, notamment, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le

31. Les déclarations publiques du CPT s'inscrivent dans le cadre de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui stipule que «si la Partie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité, celui-ci peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, après que la Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, de faire une déclaration publique à ce sujet». Le Comité a usé de ce recours à l'encontre de la Russie (voir les déclarations publiques du 10 juillet 2007 ([www.cpt.coe.int/documents/rus/2003-33-inf-fra.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2003-33-inf-fra.pdf)), du 13 mars 2007

([www.cpt.coe.int/documents/rus/2007-17-inf-fra.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2007-17-inf-fra.pdf)) et du 10 juillet 2001 ([www.cpt.coe.int/documents/rus/2001-15-inf-fra.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/rus/2001-15-inf-fra.pdf)), concernant la situation en République tchétchène), de la Turquie (CPT/Inf (96) 34, CPT/Inf (93) 1) et de la Grèce (CPT/Inf (2011) 10).

32. Voir son action dans le cadre du conflit entre la Géorgie et la Russie (libération/échange de prisonniers, recherche des personnes disparues).

33. Voir sur ce point la réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1719 \(2005\)](#) sur les disparitions forcées.

34. Voir le site

[www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Press/Multimedia/Webcasts+of+public+hearings/webcastFR\\_media?&p\\_url=20100901-1/fr/](http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Press/Multimedia/Webcasts+of+public+hearings/webcastFR_media?&p_url=20100901-1/fr/)

35. Voir le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour (note 9 supra).

projet de lignes directrices pour éliminer l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme est en cours de finalisation<sup>36</sup>. Il apparaît ici pertinent, puisque les «violations graves» des droits de l'homme, au sens du projet, peuvent inclure:

- les exécutions extrajudiciaires;
- la négligence conduisant à un risque sérieux pour la vie ou la santé;
- la torture ou les traitements inhumains ou dégradants par les forces de sécurité, des agents pénitentiaires ou d'autres agents publics;
- les disparitions forcées;
- les enlèvements;
- l'esclavage, le travail forcé ou la traite des êtres humains;
- le viol ou les sévices sexuels;
- les agressions physiques graves, y compris dans le contexte de la violence domestique;
- la destruction d'habitations et de biens.

Pour ne pas surcharger la future commission d'enquête, il faudrait en outre éventuellement associer à ces types de violations graves un critère quantitatif pour exclure des affaires isolées qui devraient rester du seul ressort de la justice du pays concerné.

Selon la proposition, la commission ne serait compétente que pour l'établissement des faits et la qualification juridique provisoire de ceux-ci.

#### 4.2 Structure: une commission permanente, temporaire ou ad hoc?

L'auteur de la proposition ne le précise pas. Un mécanisme permanent aurait certainement l'avantage d'établir une fois pour toutes son mode de fonctionnement, ses méthodes de travail, les devoirs de coopération des Etats, etc., et de disposer ainsi d'une infrastructure permanente et des ressources nécessaires, qui pourraient être rapidement activées, le cas échéant, ce qui constituerait un gain de temps considérable. Un tel mécanisme pourrait donc être à la fois permanent (les affaires courantes de nature administrative seraient expédiées par un nombre très réduit de personnel) et mis en veille jusqu'à l'obtention de mandats d'enquête spécifiques.

#### 4.3 Mode de saisine

Selon la proposition, la commission pourrait être saisie par les victimes elles-mêmes, ou par l'Etat sur le territoire duquel les actes ont été commis, voire par les Etats dont les victimes sont ressortissantes.

Plusieurs questions se posent alors:

Quel sens donner au mot «victime»? Entend-on uniquement la victime directe, ou bien la victime potentielle, ou encore la victime directe et ses proches ou, dans le droit-fil de l'article 24, paragraphe 1, de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 2006, «toute personne physique ayant subi un préjudice direct du fait d'une disparition forcée»?

Il faudrait aussi envisager que la commission puisse agir *proprio motu*, ou à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Quid des critères de recevabilité de la saisine? Le seul critère indiqué par l'auteur de la proposition (la demande doit être a priori fondée) est-il suffisant? Devrait-on exiger également des demandeurs qu'ils soumettent au préalable leurs doléances devant les organes compétents du pays concerné?

---

36. Voir [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/dh-i/DH-I\(2010\)12final\\_LignesDirectricesCDDH.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/dh-i/DH-I(2010)12final_LignesDirectricesCDDH.pdf).

Ce projet s'inscrit dans le droit-fil de la Résolution 1675 (2009) et la Recommandation 1876 (2009) sur la situation des droits de l'homme en Europe: la nécessité d'éradiquer l'impunité; voir également Doc. 11934, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteuse: Mme Herta Däubler-Gmelin.

#### 4.4 Pouvoirs d'investigation

A mon sens, l'on pourrait envisager pour une telle commission les pouvoirs suivants:

- un pouvoir de visite *in situ*, calqué sur le modèle du CPT sus-énoncé, avec un accès en principe illimité. L'institution de «lettres d'invitation permanentes» (voir *supra*) semble ici particulièrement pertinente;
- un large pouvoir de convocation et d'audition des témoins<sup>37</sup> (sans interférence étatique ou autre), avec éventuellement des sanctions s'agissant des refus de témoigner ou des faux témoignages;
- un pouvoir d'accès aux documents pertinents;
- une procédure d'urgence calquée cette fois sur l'expérience du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées, ainsi que sur le nouvel organe de suivi de la Convention des Nations Unies sur les disparitions forcées précitée (le Comité des disparitions forcées);
- un pouvoir d'édicter des mesures provisoires, non sans rappeler les mesures provisoires au sens de l'article 39 du Règlement de la Cour, ayant pour objectif d'assurer l'efficacité de l'enquête en cours<sup>38</sup>.

On pourrait également envisager de calquer les pouvoirs d'investigation de la Commission d'enquête proposée sur ceux donnés à la Commission «Cassese» sur le Darfour/Soudan<sup>39</sup>.

#### 4.5 Publicité/confidentialité de la procédure

La proposition Cassese ressemble ici à la procédure déjà en place au sein du CPT. Le principe serait donc la confidentialité, et la publicité serait vue comme une arme diplomatique exceptionnelle à l'encontre d'un Etat non coopérant, ou qui ne suivrait pas les conclusions émises par la commission<sup>40</sup>.

Quid de la place de la partie demanderesse dans la procédure, qui ne recevrait qu'un résumé succinct desdites conclusions? Quid lorsque la partie demanderesse est un Etat membre?

#### 4.6 Composition

Selon la proposition, la commission devrait être formée d'experts indépendants, à la réputation irréprochable et de grande autorité morale.

Il existe en effet plusieurs choix possibles:

- soit un organe composé d'experts de renom (magistrats, juristes, etc.)<sup>41</sup>;
- soit un organe à coloration politique (composé essentiellement de parlementaires);
- soit un organe à composition mixte.

La composition constitue incontestablement un aspect important. On pourrait envisager une composition mixte incluant notamment:

Les experts indépendants pourraient être désignés par le Président de la Cour de Strasbourg et par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Ils constitueraient un vivier d'experts parmi lesquels le Secrétaire Général pourrait choisir trois ou cinq membres pour chaque enquête, en accord avec le Président de la Cour. Il n'y aurait aucun frais tant que la commission ne serait pas effectivement mobilisée pour une mission précise.

37. Voir sur ce point les «Lignes directrices concernant les rapports et missions internationales d'enquête sur les droits de l'homme», citées à la note 19, destinées à améliorer la précision, l'objectivité, la transparence et la crédibilité des enquêtes sur les droits de l'homme.

38. Voir la [Résolution 1571 \(2007\)](#) sur le devoir des Etats membres du Conseil de l'Europe de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme.

39. Voir note 9.

40. Voir note 31.

41. Se pose alors la question de comment garantir l'indépendance et l'impartialité des membres (mise en place de garanties statutaires et financières, prestation de serment, etc.).

## 5. Les difficultés de la mise en place d'un tel système

### 5.1 La place au sein de l'architecture du Conseil de l'Europe

La question se pose de savoir où insérer un tel mécanisme. Les possibilités sont multiples et présentent toutes à la fois des avantages et des inconvénients:

- au sein ou aux côtés de l'Assemblée parlementaire ou du Comité des Ministres: le défaut d'une telle option est évidemment un risque ou une apparence de politisation de la commission d'enquête;
- rattachée au bureau du Commissaire aux droits de l'homme: l'avantage réside ici dans la souplesse du mandat du commissaire et dans son indépendance statutaire;
- une indépendance totale de la commission, fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe mais de manière autonome par rapport aux autres organes de l'Organisation.

La question de la plus-value que pourrait apporter une telle commission d'enquête se pose tout autant, car le Conseil de l'Europe ne semble pas manquer de possibilités d'enquête efficaces dans le domaine des droits de l'homme, à condition que la volonté politique nécessaire soit au rendez-vous quand le besoin d'une enquête spécifique se manifeste<sup>42</sup>. La création d'une telle commission d'enquête apporterait, quant à elle, la démonstration qu'une telle volonté existe effectivement et éviterait le besoin de rassembler chaque fois le consensus nécessaire et d'improviser les dispositions logistiques au cas par cas.

### 5.2 L'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention européenne des droits de l'homme

Afin d'éviter la pluralité de procédures internationales relatives aux mêmes affaires, la Convention européenne des droits de l'homme exclut le fait que la Cour puisse se saisir d'une requête déjà examinée par une instance internationale (*Celniku c. Grèce*, Requête no 21449/04, arrêt du 5 juillet 2007, paragraphe 39).

Si la commission d'enquête était appelée à considérer des plaintes individuelles, en application d'une procédure qui lui serait propre (de nature contradictoire) et à rendre sur celles-ci des conclusions qui pourraient aboutir à un règlement du litige, la Cour pourrait déclarer irrecevable une requête déposée devant elle mais déjà soumise à la commission, considérée alors comme une «autre instance internationale d'enquête ou de règlement»<sup>43</sup>. Certes, cela pourrait contribuer à alléger le travail de la Cour, mais priverait en revanche les requérants de tout recours à Strasbourg, ce qui serait préjudiciable à la protection des droits de l'homme.

L'équation semble donc a priori relativement difficile à résoudre, à moins peut-être de limiter le mandat d'une future commission d'enquête à l'établissement des faits et à leur évaluation provisoire (sans rendre de conclusions précises et/ou définitives sur une requête actionnée par une victime); et à moins d'également limiter le mandat de la commission d'enquête à des situations de violations massives de sorte qu'elle n'ait pas à se prononcer sur des affaires individuelles.

### 5.3 Risques de double emploi

Des risques de double emploi existent :

- avec le CPT pour ce qui concerne les détenus, dans la mesure où la situation de ces derniers, dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, est problématique et est susceptible d'être considérée comme une «violation grave et systémique»;
- avec la Cour pénale internationale (CPI) pour ce qui concerne l'établissement des faits éventuellement constitutifs de crimes internationaux au sens du droit international, dans la mesure où le pays concerné est un Etat partie à la CPI.

---

42. Voir notes 27 et 28; voir aussi les pouvoirs du Secrétaire Général au vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme utilisés récemment dans le cadre des allégations de détentions secrètes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Evenements/2006-cia/](http://www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Evenements/2006-cia/)).

43. Voir sur ce point et en particulier *Peraldi c. France* (déc.), Requête no 2095/05, arrêt du 7 avril 2009, affaire dans laquelle la Cour a estimé que le Groupe de travail sur la détention arbitraire est une «instance internationale d'enquête ou de règlement» au sens de l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention.

**5.4 Le coût pour l'Organisation, en ces temps de restrictions budgétaires, d'un nouvel organe apportant une valeur ajoutée limitée**

Les interrogations portent en particulier sur:

- la part de son budget à supporter par le Conseil de l'Europe;
- la rémunération ou compensation financière des membres de la commission d'enquête;
- le soutien logistique mis à disposition.