



Doc. 11934

03 juin 2009

La situation des droits de l'homme en Europe: la nécessité d'éradiquer l'impunité

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteuse: Mme Herta DÄUBLER-GMELIN, Allemagne

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme défend le principe selon lequel tous les auteurs de graves violations des droits de l'homme doivent être tenus responsables de leurs actions, y compris les instigateurs et les organisateurs de ces crimes.

Elle considère que la lutte contre l'impunité des auteurs de graves violations des droits de l'homme constitue une priorité pour le Conseil de l'Europe et tous les organes chargés de l'application de la loi aux niveaux national et international. L'éradication de l'impunité est nécessaire à la fois en termes de justice individuelle et en tant que moyen de dissuasion pour éviter de nouvelles violations des droits de l'homme.

Ces crimes prennent de nombreuses formes, telles que les violations massives des droits de l'homme dans les situations de conflit, les assassinats de journalistes, de militants des droits de l'homme et de témoins par des «inconnus», les abus commis par des policiers ou des gardiens de prison et couverts par leurs collègues, ainsi que différents types de crimes de haine dont les auteurs bénéficient d'une application laxiste de la loi par des fonctionnaires ou des juges partiaux.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est invité instamment à intensifier ses travaux concernant l'élaboration de lignes directrices relatives à la lutte contre l'impunité, en s'appuyant notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur ses propres travaux concernant l'exécution des arrêts et sur les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée parlementaire.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau du 9 janvier 2009.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par Mme Herta Däubler-Gmelin	7
1. Introduction	7
1.1. Travaux menés à ce jour	7
1.2. Définition de l'impunité	7
1.3. Importance de la nécessité d'éradiquer l'impunité	7
1.4. Catégories d'impunité – Un cadre diagnostique	8
2. Différentes catégories d'impunité et stratégies adaptées pour leur éradication	8
2.1. Les Etats refusent de reconnaître leurs obligations	8
2.2. Les Etats cherchent à justifier leur participation (reconnue) à des violations des droits de l'homme	9
2.3. Les Etats nient leur participation à des violations des droits de l'homme (reconnues en principe en tant que telles) alors qu'il est prouvé que des agents de l'Etat ont commis des violations à grande échelle	10
2.4. Les auteurs ont un lien avec des agents de l'Etat, mais ne sont pas nécessairement eux-mêmes agents de l'Etat	14
2.5. Violations commises par des agents de l'Etat et couvertes par des «collègues» ou par négligence institutionnelle	15
2.6. Violations individuelles commises par des acteurs non étatiques; incapacité institutionnelle à demander des comptes	17
2.7. Impunité ... étendue aux acteurs internationaux?	19
3. Conclusions	20

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire demande instamment que tous les auteurs de violations graves des droits de l'homme aient à répondre de leurs actes.
2. Cela vaut également pour les commanditaires et les organisateurs de tels crimes, comme l'a récemment affirmé l'Assemblée dans sa [Résolution 1645 \(2009\)](#) concernant l'affaire Gongadze.
3. L'Assemblée rappelle en outre qu'il est internationalement reconnu depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo, tenus au lendemain de la seconde guerre mondiale, que l'obéissance à des ordres ou instructions émanant de supérieurs hiérarchiques ne saurait justifier des violations graves des droits de l'homme.
4. Ainsi, dans des affaires concernant des réfugiés tués au mur de Berlin, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé les condamnations tant des membres du Bureau politique de la RDA ayant donné l'ordre de tirer que des gardes-frontière ayant exécuté cet ordre.
5. L'impunité des auteurs de violations graves de droits de l'homme dans les Etats membres et les Etats observateurs du Conseil de l'Europe prend différentes formes:
 - 5.1. Les cas les plus graves comportent des exactions à grande échelle commises par les forces de sécurité dans des situations de conflit. Des exemples choquants de tels abus en Europe se retrouvent dans les affaires concernant les conflits en Irlande du Nord, dans le sud-est de la Turquie et en République de Tchétchénie de la Fédération de Russie, dans lesquelles la Cour a conclu à des violations à grande échelle de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie), parmi lesquelles le recours aveugle à la force, les disparitions forcées, la torture ou le traitement inhumain et dégradant de détenus. La Cour a souvent jugé que les enquêtes sur de tels abus étaient manifestement insuffisantes.
 - 5.2. L'insuffisance des enquêtes est également la cause de l'impunité dans les affaires où des agents de l'Etat sont soupçonnés d'avoir ordonné, fomenté ou couvert des crimes commis par des acteurs non étatiques. Cela pourrait être le cas de nombreuses affaires de meurtre de journalistes et de militants des droits de l'homme par des «auteurs inconnus».
 - 5.3. Souvent, les crimes tels que l'homicide par imprudence grave ou par négligence ou les mauvais traitements infligés aux détenus par des membres peu scrupuleux des forces de sécurité ne font pas l'objet d'enquêtes ni de poursuites en bonne et due forme en raison d'une culture de solidarité mal inspirée entre collègues. La Cour a conclu à plusieurs reprises à des violations de la Convention au vu de la passivité totale ou de l'indulgence excessive des services répressifs et des juridictions confrontés à de telles affaires. A cet égard, l'Assemblée renvoie à sa [Résolution 1742 \(2006\)](#) dans laquelle elle déplorait la tolérance inacceptable des pratiques de bizutage au sein des forces armées de nombreux pays, qui constituent une violation grave de la dignité humaine, voire dans certains cas du droit à la vie des jeunes soldats.
 - 5.4. D'autres types de crimes, bien que clairement commis par des acteurs non étatiques, sans aucune participation des autorités, doivent être traités comme des problèmes d'impunité en raison de la passivité ou de l'indulgence excessive des organes chargés de l'application de la loi dans ces affaires, attitudes motivées par le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, l'islamophobie, l'homophobie, le sexisme ou d'autres formes d'intolérance:
 - 5.4.1. La violence à l'égard des étrangers ou des personnes d'apparence étrangère motivée par le racisme et la xénophobie est en augmentation dans de nombreux Etats membres, aggravée encore par la crise économique actuelle. En l'espèce, la police n'intervient pas pour protéger les victimes, voire participe aux actes d'agression, d'intimidation et de dénigrement.
 - 5.4.2. La population rom est particulièrement touchée par de tels comportements inacceptables dans bon nombre de pays européens.
 - 5.4.3. Le spectre hideux de l'antisémitisme a fait sa réapparition dans un certain nombre de pays, y compris sous une forme nouvelle qui est en recrudescence depuis la récente aggravation du conflit au Proche-Orient et consiste en l'expression par des extrémistes de leur haine contre Israël à travers des actes de violence à l'égard de la population juive locale.
 - 5.4.4. La violence motivée par l'homophobie est également trop souvent tolérée, voire encouragée par des membres complaisants ou homophobes des organes chargés de l'application de la loi et du judiciaire.

5.4.5. Bien souvent, la violence à l'égard des femmes et les crimes dits «d'honneur» (voir Résolutions 1662 (2009), 1635 (2008) et 1327 (2003) et Recommandations 1868 (2009) et 1847 (2008)) ne sont pas poursuivis avec la sévérité requise du fait des attitudes sexistes des policiers, des procureurs ou des juges, ou de leurs attitudes culturelles archaïques plaçant des valeurs telles que l'honneur de la famille et le devoir d'obéissance des enfants au-dessus du droit à la liberté individuelle, voire du droit à la vie.

5.4.6. La corruption, dans le secteur tant public que privé, est un phénomène répandu qui reste largement impuni; elle affaiblit l'Etat de droit et constitue une grave menace pour la prospérité de nos pays et leurs institutions démocratiques.

5.5. Dernier point, mais non le moindre, les acteurs internationaux tels que les militaires des forces de maintien de la paix, ont encore moins à rendre compte de leurs actes que leurs collègues agissant dans leur propre pays, les victimes d'éventuelles violations rencontrant des difficultés d'accès aux recours juridiques nationaux ou internationaux.

6. L'Assemblée considère que la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme est une priorité pour le Conseil de l'Europe et tous les organes chargés de l'application de la loi aux niveaux national et international. L'éradication de l'impunité est nécessaire à la fois en termes de justice individuelle et en tant que moyen de dissuasion à de nouvelles violations des droits de l'homme.

7. L'Assemblée se félicite de l'abondante jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme sur la question de l'impunité, et en particulier de l'obligation positive imposée aux Etats membres d'enquêter sur les violations graves des droits de l'homme et d'exiger de leurs auteurs qu'ils rendent des comptes.

8. L'exécution rapide et intégrale des arrêts de la Cour dans les affaires d'impunité est essentielle pour combattre ce fléau dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

8.1. Lorsque la Cour conclut à une absence d'enquête efficace, l'exécution de l'arrêt ne peut se limiter au versement de la satisfaction équitable accordée par la Cour. Une enquête en bonne et due forme doit aussi être menée et des mesures générales doivent être prises pour traiter les causes profondes de la violation.

8.2. L'Assemblée et ses membres dans leurs parlements nationaux ont un rôle important à jouer pour assurer l'exécution rapide des arrêts de la Cour.

8.3. L'Assemblée félicite le Comité des Ministres pour sa position constante selon laquelle l'obligation de mener des enquêtes efficaces persiste lorsque des violations procédurales de l'article 2 ont été constatées par la Cour. Il importe que ces mêmes règles s'appliquent à l'ensemble des Etats, sans faire deux poids deux mesures.

8.4. La communication aux Etats concernés par la Cour, en temps voulu, des requêtes pour défaut d'enquête envoie un message fort aux autorités compétentes, leur permettant de prendre des mesures d'investigation avant que des éléments de preuve ne soient irrémédiablement perdus.

9. En conséquence, l'Assemblée invite instamment tous les Etats membres et Etats observateurs à faire de la lutte contre l'impunité une priorité:

9.1. en affirmant clairement au plus haut niveau politique que les violations graves des droits de l'homme commises par des agents de l'Etat ou avec leur complicité ou assistance ne seront en aucun cas tolérées;

9.2. en octroyant aux organes nationaux chargés de l'application de la loi les ressources nécessaires pour mener des enquêtes effectives sur les violations des droits de l'homme commises par des acteurs non étatiques;

9.3. en mettant fin aux préjugés et attitudes culturelles inacceptables de la part des membres des organes chargés de l'application de la loi, à l'origine d'une impunité répandue de violences à l'égard des femmes, de crimes d'honneur et d'infractions motivées par le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, l'islamophobie, l'homophobie, le sexisme ou d'autres formes d'intolérance;

9.4. en mettant en œuvre les précédentes résolutions et recommandations de l'Assemblée sur différentes questions liées à l'impunité.

10. L'Assemblée invite instamment le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à accélérer et à intensifier ses travaux en vue de l'élaboration de lignes directrices relatives à la lutte contre l'impunité, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur ses propres travaux

concernant l'exécution des arrêts, sur les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée ainsi que sur les travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et sur ceux des Nations Unies et des organisations non gouvernementales actives dans ce domaine.

11. L'Assemblée invite également la Cour européenne des droits de l'homme à continuer à faire de la lutte contre l'impunité une priorité.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2009), considère l'éradication de l'impunité des auteurs, commanditaires et organisateurs de violations graves des droits de l'homme comme une priorité de l'action du Conseil de l'Europe, s'agissant d'une question de justice individuelle, de dissuasion et de maintien de l'Etat de droit.
2. L'Assemblée se félicite par conséquent des mesures déjà prises par le Comité des Ministres pour donner suite à sa [Recommandation 1791 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, et invite ce dernier à accélérer et à intensifier ses travaux en vue de l'élaboration de lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre l'impunité, lignes directrices qui devront:
 - 2.1. s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les travaux du Comité des Ministres relatifs à l'exécution des arrêts, les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée ainsi que sur les travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et sur ceux des Nations Unies et des organisations non gouvernementales actives dans ce domaine;
 - 2.2. indiquer clairement que l'immunité des acteurs internationaux pour les violations graves des droits de l'homme, et en particulier de droits non susceptibles de dérogation, comme le droit à la vie, est inacceptable;
 - 2.3. préciser les mesures à prendre et les voies de recours à prévoir aux niveaux national et international pour combattre toutes les formes d'impunité.
3. S'agissant du rôle du Comité des Ministres en matière de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les Etats membres, l'Assemblée se félicite de la position constante du Comité des Ministres selon laquelle il existe l'obligation continue de mener des enquêtes effectives lorsque des violations procédurales de l'article 2 ont été constatées par la Cour. Il importe que ces mêmes règles s'appliquent à l'ensemble des Etats, sans faire deux poids deux mesures.

C. Exposé des motifs, par Mme Herta Däubler-Gmelin

1. Introduction

1.1. Travaux menés à ce jour

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a proposé d'inscrire la nécessité d'éradiquer l'impunité en tant que principal thème du débat sur la situation des droits de l'homme en Europe prévu à la partie de session de juin 2009, conformément aux priorités définies dans la [Résolution 1547 \(2007\)](#) et la [Recommandation 1791 \(2007\)](#) sur la base du rapport relatif à la situation des droits de l'homme en Europe présenté en 2007 par M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC)². Le Bureau de l'Assemblée a accepté cette proposition à sa réunion du 9 janvier 2009 à Barcelone, s'appuyant sur un schéma de rapport présenté par la commission³, qui avait décidé à sa réunion des 10 et 11 novembre 2008 à Moscou de proposer ce thème et nommé sa présidente, M^{me} Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC), en tant que rapporteuse.

2. Le 23 mars 2009, la commission, en coopération avec la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire du Bundestag allemand, a tenu une conférence majeure à Berlin, qui a réuni autour de ce thème d'éminents experts provenant de différents pays⁴.

1.2. Définition de l'impunité

3. L'impunité peut être définie comme l'absence de punition ou de sanction pour un acte reconnu comme répréhensible en droit interne. Aux fins du présent rapport, cette définition peut être restreinte aux affaires dans lesquelles des fonctionnaires sont à tout le moins soupçonnés d'être impliqués soit dans l'acte répréhensible lui-même, soit dans l'incapacité des autorités compétentes à demander des comptes à l'auteur d'un tel acte.

4. C'est dans l'affaire *Yaşa c. Turquie*⁵ que cette notion est apparue pour la première fois dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'affaire concernait le climat de violence qui prévalait dans le sud-est de la Turquie dans les années 1990. La Cour a souligné que le contexte politique de l'époque «ne saurait affranchir les autorités des obligations d'enquête que leur impose l'article 2, sous peine d'accroître encore le sentiment d'impunité et d'insécurité dans la région et de créer ainsi un cercle vicieux».

1.3. Importance de la nécessité d'éradiquer l'impunité

5. La notion d'impunité s'oppose à celle de l'Etat de droit, un concept qui sous-tend tout le système de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) pour la protection des droits de l'homme en Europe. L'impunité est une absence de respect de la loi, ou «nihilisme juridique»⁶, qui doit faire place à l'obligation de l'Etat et de ses agents de répondre de leurs actes et omissions.

6. L'aspect dissuasif de la lutte contre l'impunité est souligné dans le préambule du Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale, qui appelle à «mettre un terme à l'impunité des auteurs [des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale] et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes».

2. Voir [Doc. 11202](#); le paragraphe 13 de la [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe précise que «l'impunité, y compris pour [l]es violations des droits de l'homme les plus graves, n'a pas été éradiquée en Europe. L'impunité doit être éliminée par des enquêtes et des procédures judiciaires promptes, approfondies et impartiales». Le paragraphe 4 de la [Recommandation 1791](#) de l'Assemblée, portant sur le même thème, énonce que «l'impunité est une menace majeure pour l'Etat de droit en Europe. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'envisager notamment la préparation d'un ensemble de lignes directrices [...] en se fondant, entre autres, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les travaux du CPT et sur ceux des Nations Unies dans ce domaine».

3. Document AS/Jur(2009)05.

4. Voir communiqué de presse de l'Assemblée sur la conférence, résumant les contributions («Pour que justice soit faite», à l'adresse http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=4506).

5. 2 septembre 1998, paragraphe 104, Recueil des arrêts et décisions 998-VI.

6. Terme employé par le président russe Dmitri Medvedev pour souligner la nécessité de poursuivre les réformes visant à renforcer l'Etat de droit en Fédération de Russie; voir par exemple *Washington Post*, 28 juillet 2008 (www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/27/AR2008072701168.html), *The Independent*, 8 mai 2008 (www.independent.co.uk/news/world/europe/medvedev-sworn-in-but-putin-still-holds-power-in-russia-822832.html).

7. L'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme entraîne un préjudice supplémentaire pour les victimes et leurs familles. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que cela pouvait constituer une forme de torture ou de traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, par exemple pour les membres de la famille d'une victime de disparition forcée⁷. En outre, l'impunité encourage de nouvelles violations et ébranle la confiance du public dans l'Etat de droit, portant ainsi atteinte aux fondements mêmes de la démocratie.

8. Partant, l'éradication de l'impunité est nécessaire à la fois pour faire justice aux victimes, pour prévenir par la dissuasion toute nouvelle violation et pour maintenir l'Etat de droit.

1.4. Catégories d'impunité – Un cadre diagnostique

9. Afin de proposer des solutions appropriées, nous devons déterminer avec précision comment nous en sommes arrivés là. Nous utiliserons à cet effet le «cadre diagnostique» présenté par Françoise Hampson à la Conférence de Berlin précitée, qui, après quelques ajustements, servira également de structure au présent rapport. Les différentes catégories d'impunité suivantes peuvent être distinguées:

- l'Etat refuse de reconnaître l'applicabilité des normes de droits de l'homme ou le fait qu'elles couvrent l'acte/omission en question (par exemple: crimes d'honneur dans certaines cultures juridiques; peine de mort);
- l'Etat reconnaît sa participation à une violation des droits de l'homme mais essaie de la justifier (par exemple la pratique des restitutions extraordinaires par les Etats-Unis⁸);
- l'Etat reconnaît l'applicabilité des normes de droits de l'homme mais nie toute participation, alors qu'il est prouvé que des agents de l'Etat ont commis différentes violations à grande échelle; ce problème peut concerner tout ou partie du territoire de l'Etat concerné;
- les auteurs ont un lien avec les agents de l'Etat, mais ne sont pas nécessairement eux-mêmes agents de l'Etat;
- des violations individuelles sont commises par des agents de l'Etat, couvertes par leurs «collègues» ou par négligence institutionnelle (par exemple: violence policière, bizutage au sein des forces armées);
- des violations sont commises par des acteurs non étatiques; incapacité institutionnelle à demander des comptes (par exemple violence xénophobe, antisémite, homophobe; violence à l'égard des femmes; crimes dits «d'honneur»);
- l'impunité est étendue aux acteurs internationaux (immunité).

2. Différentes catégories d'impunité et stratégies adaptées pour leur éradication

2.1. Les Etats refusent de reconnaître leurs obligations

10. Parfois, les Etats ne veulent ou ne peuvent pas reconnaître qu'ils sont soumis à une obligation internationale de mettre fin à certaines pratiques. Par exemple, dans quelques cultures juridiques, les «crimes d'honneur» (motivés par le désir de préserver «l'honneur» d'une famille)⁹ ne sont pas reconnus comme une violation de la loi, ou seulement comme une infraction mineure. D'autres pays (Chine, Iran, Arabie saoudite, mais également le Japon et les Etats-Unis, Etats observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que le Bélarus, dont le statut d'invité spécial a été suspendu) appliquent encore la peine de mort, que l'Assemblée parlementaire et le Conseil de l'Europe dans son ensemble considèrent comme une violation des droits de l'homme¹⁰.

7. Voir, par exemple, l'affaire *Gongadze c. Ukraine*, arrêt du 8 novembre 2005, Requête n° 34056/02, paragraphes 184-186.

8. Voir les deux rapports par M. Dick Marty (Suisse, ADLE) sur les allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe ([Doc. 11302 rev.](#) et addendum (2007) et [Doc. 10957](#) (2006)).

9. Voir [Recommandation 1327 \(2003\)](#) sur les prétendus «crimes d'honneur» (rapporteur: Renate Wohlwend, Liechtenstein, PPE/DC).

10. Voir paragraphe 1 de la [Recommandation 1760 \(2006\)](#) sur la position de l'Assemblée parlementaire à l'égard des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe n'ayant pas aboli la peine de mort (rapporteur: Renate Wohlwend).

11. Tant qu'il n'existe pas de jurisprudence d'une instance internationale ou une autre condamnation officielle de telle ou telle pratique au niveau international, les Etats peuvent affirmer qu'ils ne savaient pas que la pratique en question constituait une violation de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. Partant, la stratégie la mieux adaptée pour mettre fin à ces agissements consiste à mener des actions de sensibilisation aux niveaux national et international, avec l'aide de partenaires au niveau local. Le rapport de M^{me} Renate Wohlwend (Liechtenstein, PPE/DC) sur l'abolition de la peine de mort dans les Etats observateurs du Conseil de l'Europe, en cours de préparation, devrait apporter une contribution à cet égard.

2.2. Les Etats cherchent à justifier leur participation (reconnue) à des violations des droits de l'homme

12. Tel est le cas de la «guerre contre le terrorisme», derrière laquelle certains Etats se retranchent pour légitimer des pratiques portant atteinte aux droits de l'homme, au motif qu'elles sont nécessaires pour atteindre l'objectif suprême d'éradiquer le terrorisme. Les rapports de l'Assemblée sur les restitutions et les détentions secrètes¹¹ et, plus récemment, le rapport du comité d'éminents juristes de la Commission internationale de juristes¹² ont fourni bien des exemples de pratiques d'Etats qui constituent clairement des violations des droits de l'homme, telles que la torture sous différentes formes, les enlèvements et les détentions secrètes. Si ces agissements sont, pour certains, purement et simplement contestés par les Etats concernés, d'autres sont également reconnus et justifiés comme étant nécessaires pour atteindre l'objectif suprême de vaincre le terrorisme ou de protéger les vies des victimes potentielles du terrorisme.

13. L'exemple le plus extrême est la justification, par des hauts fonctionnaires de l'administration Bush, des «techniques d'interrogatoire renforcé», décrites avec une précision bureaucratique choquante dans les notes internes rendues publiques par le Président Obama. Tout en félicitant le nouveau Président des Etats-Unis pour avoir publié ces documents et donné l'assurance que de tels actes ne se reproduiraient plus, je déplore toutefois qu'il se soit engagé dans le même temps à ce que les auteurs de ces actes de torture ne soient pas poursuivis. Si la transparence est une condition nécessaire à l'éradication de l'impunité, il convient également de prendre des mesures pour donner suite aux informations qui ont été divulguées et exiger des auteurs des violations, ainsi que de ceux qui les ont ordonnées et organisées, qu'ils rendent des comptes. Depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo au lendemain de la seconde guerre mondiale, il est internationalement reconnu que les ordres illégaux n'exonèrent pas ceux qui les exécutent. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé cette position vis-à-vis des personnes ayant donné et exécuté l'ordre de tuer des réfugiés qui tentaient de fuir la République démocratique allemande en franchissant le mur de Berlin¹³. De même, deux verdicts successifs de jurys qui avaient acquitté un capitaine des forces spéciales russes accusé d'avoir exécuté un groupe d'enseignants tchéchènes au motif qu'il avait agi sur l'ordre d'un supérieur hiérarchique ont été annulés en appel, requis par le procureur, par la Cour suprême de la Fédération de Russie¹⁴. Le même raisonnement devrait s'appliquer à ceux qui ont commis des actes de torture dans le cadre de la «guerre contre le terrorisme» et ceux qui ont rédigé et approuvé les instructions autorisant ces actes inqualifiables.

11. Voir [Résolutions 1507 \(2006\)](#) et [1562 \(2007\)](#) et [Recommandations 1754 \(2006\)](#) et [1801 \(2007\)](#) relatives aux allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe (rapporteur: Dick Marty, Suisse, ADLE); voir également [Résolution 1433 \(2005\)](#) relative à la légalité de la détention de personnes par les Etats-Unis à Guantánamo Bay (rapporteur: Kevin McNamara, Royaume-Uni, SOC).

12. «Assessing damage, urging action», rapport du comité d'éminents juristes, Commission internationale de juristes, février 2009 (lien vers le communiqué de presse: <http://ejp.icj.org/IMG/PRUN4-5-09.pdf>).

13. Voir *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne*, arrêt du 22 mars 2001 (Requêtes n° 34044/96, 35532/97 et 44801/98), confirmant la condamnation par les tribunaux allemands de hauts fonctionnaires et de membres du bureau politique de la RDA ayant donné l'ordre de tirer, à des peines d'emprisonnement de cinq à sept ans pour incitation à l'homicide volontaire, et *K.-H. W. c. Allemagne*, arrêt du 22 mars 2001 (Requête n° 37201/97), confirmant la condamnation d'un jeune garde-frontière à une peine d'emprisonnement pour mineurs d'un an et dix mois avec sursis et mise à l'épreuve pour homicide volontaire.

14. Voir [Doc. 10774](#) du 21 décembre 2005 (Les violations des droits de l'homme en République tchéchène: la responsabilité du Comité des Ministres à l'égard des préoccupations de l'Assemblée; rapporteur: Rudolf Bindig, Allemagne, SOC), paragraphe 10; le 14 juin 2007, un tribunal militaire de Rostov-sur-le-Don a finalement déclaré le capitaine Edouard Oulman et trois de ses subordonnés coupables d'avoir tué six civils en 2002, parmi lesquels une femme enceinte et un adolescent. Oulman et deux autres de ses hommes, qui ne se sont pas présentés devant le tribunal, ont été condamnés par contumace à quatorze, douze et onze années d'emprisonnement respectivement. Le quatrième homme, présent au procès, a été condamné à neuf années d'emprisonnement.

14. Devant un tel refus de reconnaître les obligations découlant de la loi, il semblerait que la bonne stratégie consiste à combiner des échanges de vues avec les décideurs des Etats qui cherchent à justifier certaines violations des droits de l'homme, et des procédures judiciaires aux niveaux national et international, visant à établir d'autorité la situation juridique, à dédommager les victimes et à demander des comptes aux auteurs de tels actes.

2.3. Les Etats nient leur participation à des violations des droits de l'homme (reconnues en principe en tant que telles) alors qu'il est prouvé que des agents de l'Etat ont commis des violations à grande échelle

15. Une situation classique d'impunité survient lorsque l'Etat reconnaît en principe l'applicabilité des normes de droits de l'homme aux actes en question, mais nie sa participation à ces derniers, alors qu'il est prouvé que des agents de l'Etat ont commis différentes violations à grande échelle. C'est généralement sur fond de conflits armés que se produisent de telles violations massives des droits de l'homme, et c'est dans ce cadre que s'est développée la jurisprudence de la Cour sur l'impunité, que nous rappellerons ci-après¹⁵.

La Cour a dénoncé: (a) différents types d'abus par les forces de l'ordre et (b) l'utilisation par ces dernières de moyens inadéquats dans l'exercice de leurs fonctions.

2.3.1. Principaux types d'abus

2.3.1.1. Disparitions et torture

16. L'Assemblée a mené d'importants travaux sur la question des disparitions forcées, parmi lesquels il convient de citer le rapport de M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC) sur des affaires de disparitions qui ont eu un grand retentissement au Bélarus, accusant le ministère de l'Intérieur et le procureur général de l'époque d'avoir orchestré les meurtres en question, puis de les avoir dissimulés¹⁶. Si les suspects désignés par l'Assemblée ont fait l'objet de sanctions ciblées du Conseil de l'Union européenne et des Etats-Unis, ils n'ont toujours pas été traduits en justice au Bélarus, comme le demandait l'Assemblée. Cette dernière a également pris une position de principe en faveur de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre les disparitions forcées¹⁷ et traité la question des disparitions forcées dans bon nombre de rapports sur les violations des droits de l'homme en République tchétchène¹⁸.

17. La Cour a produit une abondante jurisprudence sur la question des disparitions et de la torture. Nous nous bornerons donc ici à mettre en relief quelques affaires récentes et les principes qui peuvent en être dégagés. Il convient toutefois de préciser que les affaires de disparitions et de torture entrent généralement dans le champ d'application des articles 2 et 3 de la CEDH.

18. La Cour a interprété le droit à la vie (article 2 de la CEDH) comme faisant peser sur les Etats une obligation de protéger la vie de toute personne relevant de leur juridiction¹⁹. Cela lui a notamment permis de faire rentrer les disparitions dans le champ d'application de l'article 2. Elle a néanmoins considéré que la disparition d'une personne placée en détention provisoire n'était pas suffisante en soi pour conclure à une violation de l'article 2²⁰. Cela dit, elle a estimé par la suite que la disparition d'une personne dans le sud-est de la Turquie dans le climat de violence qui prévalait dans les années 1990 pouvait s'analyser comme un danger pour la vie de la personne en question²¹. Elle a en outre jugé que les circonstances particulières d'une détention, non reconnue par les autorités, pouvaient permettre de présumer que la personne était décédée²². Parmi les affaires récentes de disparition et de torture/traitement inhumain et dégradant, on citera par

15. Les paragraphes suivants s'inspirent largement de la contribution à la Conférence de Berlin de M. Vincent Berger, juriste de la Cour européenne des droits de l'homme.

16. Voir [Résolution 1371 \(2004\)](#) et [Recommandation 1657 \(2004\)](#).

17. Voir [Résolution 1463 \(2005\)](#) et [Recommandation 1719 \(2005\)](#); rapporteur: Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC). Pour faire suite à l'audition sur les disparitions forcées de la sous-commission des droits de l'homme tenue à Limassol (Chypre) en novembre 2008, une autre proposition a été présentée à la partie de session d'avril 2009, principalement pour soutenir le processus de ratification de cette convention importante.

18. Voir [Résolutions 1403 \(2004\)](#) et [1479 \(2006\)](#), et [Recommandations 1600 \(2003\)](#), [1679 \(2004\)](#) et [1733 \(2006\)](#); rapporteur: Rudolf Bindig (Allemagne, SOC).

19. Voir *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, Requête n° 46477/99, arrêt du 14 juin 2002, paragraphes 54 et suivants.

20. Voir *Kurt c. Turquie*, 25 mai 1998, paragraphes 107-108, Recueil des arrêts et décisions 1998-III.

21. Voir *İpek c. Turquie*, n° 25760/94, paragraphe 167, CEDH 2004-II.

22. Voir l'affaire *Bazorkina c. Russie*, n° 69481/01, 27 juillet 2006, dans laquelle il a été établi qu'un fonctionnaire avait ordonné l'exécution d'un terroriste présumé.

exemple *Abdurzakova et Abdurzakov c. Russie* et *Medova c. Russie* du 15 janvier 2009 (arrêts non définitifs), dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de l'article 2, notamment en raison de l'absence d'enquête effective sur les circonstances de la disparition des membres de la famille des requérants, et à la violation de l'article 3 au titre de la situation de détresse et d'anxiété de ces derniers du fait de la disparition de leurs proches.

19. Pour prévenir les abus, la Cour impose aux Etats des obligations procédurales, et notamment celle de mener une enquête effective. Ainsi, en ce qui concerne l'article 2, il est clair que cette obligation s'applique lorsqu'une personne disparaît alors qu'elle était entièrement sous la responsabilité des forces de l'ordre²³. A cet égard, la Cour a condamné la Russie à de nombreuses reprises pour divers manquements à ses obligations d'enquête effective dans le cadre des affaires tchéchènes. Il convient également de citer ici l'affaire *Gongadze c. Ukraine*²⁴, dans laquelle la Cour a conclu à la violation de l'article 2 sous son volet procédural, estimant que les autorités de l'Etat s'étaient davantage attachées à prouver la non-implication de hauts responsables de l'Etat dans l'affaire qu'à découvrir la vérité sur les circonstances de la disparition et de la mort de l'époux de la requérante²⁵.

20. Pour ce qui est des mesures concrètes susceptibles de remédier aux défaillances de l'enquête dans les affaires de personnes disparues, le Comité des Ministres a salué, dans sa Résolution intérimaire ResDH(2007)25, le programme d'exhumation et d'identification mis en place par le Gouvernement turc dans le cadre de l'affaire *Chypre c. Turquie*²⁶. Cela dit, il a également été souligné que ces mesures étaient insuffisantes. Enfin, il convient de noter que la responsabilité de l'Etat peut être engagée, même lorsqu'il n'est pas lui-même impliqué²⁷.

21. En ce qui concerne les actes constitutifs de torture et/ou de traitement inhumain et dégradant commis par des agents de l'Etat, l'article 3 impose aux Etats une double obligation, matérielle et procédurale. Pour que l'interdiction de la torture soit efficace en pratique, il est essentiel de procéder à une enquête approfondie et effective menant à l'identification et à la punition des responsables. Dans le cas contraire, il serait possible à des agents de l'Etat de bafouer, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits des personnes soumises à leur contrôle²⁸. Le non-respect de cette obligation représente en soi une violation de l'article 3 (voir *Assenov précité*).

22. A titre d'exemple, la Cour a récemment conclu à la violation des volets matériels et procédural de l'article 3 dans l'affaire *Karaduman et autres c. Turquie*²⁹. Les requérants avaient été placés en garde à vue, la police les soupçonnant d'appartenir à une organisation illégale, le Hezbollah (Parti de Dieu). Des rapports médicaux établis au terme d'un interrogatoire dans les locaux de la direction de la sûreté avaient fait état d'ecchymoses et de blessures sur le corps des requérants, tandis que d'autres rapports n'en faisaient pas mention. L'enquête administrative concernant les circonstances de leur garde à vue fut classée sans suite et le seul policier incriminé fut relaxé par un tribunal pénal. La Cour a estimé que, en l'absence d'explication plausible de la part du gouvernement sur l'origine de ces blessures, il y avait eu violation du volet matériel de l'article 3. S'agissant du volet procédural, la Cour a conclu que l'absence d'examens médicaux appropriés avait privé les requérants des garanties fondamentales protégeant des personnes placées en détention et que l'obligation d'enquêter n'avait donc pas été satisfaite.

23. Enfin, la Cour n'a que très rarement conclu à l'existence d'une pratique administrative de torture et de traitement inhumain et dégradant. Cela a notamment été le cas dans l'affaire *Irlande c. Royaume-Uni*³⁰, où la Cour a jugé que l'emploi de cinq techniques d'interrogatoire par la police britannique constituait une «pratique administrative» de traitement inhumain et dégradant dans le cadre du conflit nord-irlandais.

23. Voir *Nehyet Günay et autres c. Turquie*, n° 51210/99, 21 octobre 2008, concernant un détenu qui avait pris la fuite lors d'une embuscade organisée par les forces de l'ordre, à laquelle il avait été contraint de participer.

24. Requête n° 34056/02, paragraphe 179, CEDH 2005-XI.

25. L'affaire *Gongadze* a également fait l'objet de la [Résolution 1645 \(2009\)](#) et de la [Recommandation 1856 \(2009\)](#) de l'Assemblée relatives aux enquêtes sur les crimes qui auraient été commis par de hauts responsables sous le régime Koutchma en Ukraine: l'affaire *Gongadze*, un exemple emblématique (rapporteur: Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Allemagne, ADLE).

26. Grande Chambre, Requête n° 25781/94, CEDH 2001-IV.

27. Voir *Osmanoğlu c. Turquie*, n° 48804/99, 24 janvier 2008, concernant la disparition d'un commerçant après qu'il a été emmené hors de son magasin par deux inconnus.

28. Voir *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, paragraphe 102, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII, et *Labita c. Italie* [Grande Chambre], n° 26772/95, paragraphe 131, CEDH 2000-IV.

29. Requête n° 8810/03, paragraphes 69 et suivants, 17 juin 2008.

30. 18 janvier 1978, série A no 25.

2.3.1.2. Destruction de villages

24. Parmi les dysfonctionnements de l'exécutif pouvant accompagner les conflits armés, la Cour a notamment dénoncé la destruction de villages par les forces de l'ordre dans des affaires concernant la Turquie. Ces agissements ont entraîné deux formes de violations de la Convention. D'une part, la Cour a considéré que l'incendie volontaire des maisons d'habitation des requérants dans des villages kurdes par les forces de l'ordre constituait un traitement inhumain³¹. D'autre part, elle a estimé que les efforts déployés par le Gouvernement turc pour améliorer la situation générale des personnes déplacées à la suite de la destruction de leurs villages n'étaient ni suffisants ni effectifs au regard de l'article premier du Protocole no 1. Elle a notamment relevé qu'aucune mesure concrète n'avait été prise pour faciliter le rapatriement des intéressés dans leur village. En outre, les autorités n'avaient proposé ni emplois ni logements de substitution à ces personnes. Partant, la Cour a conclu à une violation de l'article premier du Protocole no 1. Les requérants ayant été privés d'accès à leurs maisons, il y avait également eu violation de l'article 8 de la Convention³².

2.3.2. Inadéquation des mesures utilisées

2.3.2.1. Police et gendarmerie

25. La Cour a établi de longue date que l'usage de la force légale ne devait pas être excessif. En d'autres termes, la force utilisée doit être strictement proportionnée aux buts autorisés (*McCann et autres c. Royaume-Uni*³³ à propos de personnes soupçonnées d'avoir voulu perpétrer un attentat, frappées par les forces de sûreté lors de leur arrestation). La Cour a également dénoncé l'usage d'une mitrailleuse pour disperser des manifestants dans l'affaire *Güleç c. Turquie*³⁴. En l'espèce, face aux actes de violence perpétrés par les manifestants, les gendarmes présents sur place en nombre insuffisant avaient fait appel à des renforts, et deux véhicules blindés au moins avaient été utilisés. La Cour a constaté que les gendarmes avaient employé une arme très puissante car ils ne disposaient apparemment ni de matraques et boucliers anti-émeutes, ni de canons à eau, balles en caoutchouc ou gaz lacrymogènes. Elle a jugé que cette carence était d'autant plus inacceptable que le département où avaient eu lieu les faits se trouvait dans une région soumise à l'état d'urgence. La Cour a conclu que la force utilisée pour disperser les manifestants, qui avait causé la mort d'un élève de 15 ans, n'avait pas été absolument nécessaire au sens de l'article 2.

26. De même, dans l'affaire *Natchova c. Bulgarie*³⁵, la Grande Chambre a conclu que le règlement en vigueur avait permis d'envoyer une équipe de militaires puissamment armés arrêter deux hommes, sans discussion préalable de la menace qu'ils pouvaient représenter et sans avertissement clair sur la nécessité de réduire au minimum le risque de perte de vies humaines. Selon la Cour, l'opération avait donc été préparée et contrôlée dans le mépris du principe du droit à la vie. La Cour a estimé que le recours à une force potentiellement meurtrière ne saurait passer pour «absolument nécessaire» lorsque l'on sait que la personne qui doit être appréhendée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique d'autrui et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent. Partant, elle a conclu à une violation de l'article 2 dans son volet matériel.

27. Enfin, il est intéressant de noter que la Cour a récemment précisé qu'en cas de recours incontesté à la force meurtrière par des agents de l'Etat dans des situations dont ils ont le contrôle, il incombait au gouvernement défendeur d'établir que la force utilisée n'était pas allée au-delà de ce qui était «absolument nécessaire» (voir *Mansuroğlu c. Turquie*³⁶, concernant le recours à la force meurtrière par des troupes d'intervention spéciale de la police, lors d'une opération contre le PKK dans une région soumise à l'état d'urgence).

2.3.2.2. Forces armées

28. La Cour a conclu au caractère disproportionné des moyens employés par les forces armées notamment dans l'affaire *Issaïeva et autres c. Russie*³⁷, concernant le recours à un armement extrêmement puissant. Selon les conclusions de l'enquête interne, 12 missiles S-24 air-sol non guidés avaient été tirés.

31. Voir *Selçuk et Asker c. Turquie*, 24 avril 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-II, et *Ayder et autres c. Turquie*, n° 23656/94, paragraphe 110, 8 janvier 2004.

32. *Doğan et autres c. Turquie*, n° 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, paragraphe 154, CEDH 2004-VI; voir également l'arrêt sur la satisfaction équitable dans cette affaire, 13 juillet 2006.

33. 27 septembre 1995, paragraphe 149, série A n° 324.

34. 27 juillet 1998, paragraphe 71, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV.

35. 6 juillet 2005, Requêtes n° 43577/98 et 43579/98.

36. Requête n° 43443/98, 26 février 2008.

Lorsque l'un de ces missiles explose, il se fragmente en plusieurs milliers d'éclats d'obus et son champ d'impact dépasse 300 mètres. Par conséquent, toute personne se trouvant à l'emplacement visé par les tirs à ce moment-là est en danger de mort. Au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour a considéré que l'opération militaire dont il était question n'avait pas été préparée et exécutée avec les précautions nécessaires à la protection des vies civiles. Elle a jugé que l'article 2 de la Convention avait été violé (voir également *Issaïeva c. Russie*³⁸, quant à l'utilisation d'armes de combat lourdes dans une zone habitée sans évacuation préalable des civils).

29. A mesure de l'augmentation du nombre d'affaires relatives à la Tchétchénie, la Cour s'est montrée de plus en plus ferme dans la formulation de ses arrêts adressés à la Russie³⁹. Ainsi, dans l'affaire *Moussaïev et autres c. Russie* (2007)⁴⁰, qui portait sur le massacre de civils par les forces russes, la Cour a déploré vivement que, six ans après «la froide exécution de plus de 50 civils» dans un village proche de Groznyï, «aucun résultat significatif» n'avait été obtenu s'agissant d'identifier et de poursuivre les coupables. Dans sa décision unanime, la chambre de sept juges a affirmé que «la stupéfiante inefficacité du parquet dans cette affaire ne peut être considérée que comme une manière d'approuver ces actes».

30. Le rapport de M. Wolfgang Wodarg (Allemagne, SOC) sur les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire et l'érosion du monopole étatique du recours à la force⁴¹ a montré que le recours croissant à des sociétés privées (mercenaires) dans les situations de conflit faisait courir un grave risque d'impunité.

2.3.3. Diffusion à d'autres régions des méthodes employées dans des zones de conflit

31. Les actes décrits ci-dessus se limitent généralement à certaines parties du territoire d'un Etat (par exemple sud-est de la Turquie, Irlande du Nord ou République tchétchène de la Fédération de Russie). Cela dit, il existe également un risque de voir les méthodes employées par les forces de l'ordre dans ces régions «exportées» vers d'autres parties du territoire national, par exemple à la suite de la mutation ou de la promotion dans d'autres régions des agents de l'Etat utilisant ces méthodes. Dans son rapport de 2004 sur la situation des droits de l'homme dans la République tchétchène, M. Rudolf Bindig, rapporteur de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie pendant de nombreuses années, a averti que les violations systématiques des droits de l'homme et le climat d'impunité qu'il avait constatés en Tchétchénie menaçaient de se propager aux républiques voisines de la région du Caucase du Nord de la Fédération de Russie et au-delà⁴². Bien que la délégation russe ait, à l'époque, rejeté l'analyse de M. Bindig, les développements survenus sur le terrain ces dernières années lui ont malheureusement donné raison. La situation en Ingouchie s'est gravement détériorée⁴³, tandis que le Daguestan et l'Ossétie du Nord ont vu une augmentation considérable de la violence et de la contre-violence⁴⁴. Même en République tchétchène, où les mesures exceptionnelles justifiées par les opérations de lutte contre le terrorisme ont récemment été levées, la violence est à nouveau en augmentation depuis le début de l'année⁴⁵. La situation dans la région du

37. Requêtes n° 57947/00, 57948/00 et 57949/00, 24 février 2005.

38. Requête n° 57950/00, 24 février 2005.

39. A la Conférence de Berlin précitée, tenue le 23 mars 2009, Tanya Lokshina (Human Rights Watch, Moscou) a donné une vue d'ensemble des affaires traitées par la Cour concernant cette région, en mettant l'accent sur la nécessité d'exécuter pleinement ces arrêts, au-delà du versement de la compensation financière fixée par la Cour. Pour une synthèse complète de cette jurisprudence, voir Philip Leach «The Chechen Conflict: Analysing the Oversight of the European Court of Human Rights» dans *European Human Rights Law Review* (2008), p. 732-761.

40. *Moussaïev et autres c. Russie*, Requêtes nos 57941/00, 58699/00 et 60403/00, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphe 164.

41. Doc. 11787; voir [Recommandation 1858 \(2009\)](#), paragraphe 7.

42. Voir [Résolution 1403 \(2004\)](#), paragraphe 8: «Le climat d'impunité relevé par l'Assemblée dans sa [Résolution 1323 \(2003\)](#) et sa [Recommandation 1600 \(2003\)](#) semble faire tache d'huile en Ingouchie, où un certain nombre d'abus perpétrés en 2003 et début 2004 sont des réminiscences de ceux intervenus en République tchétchène, et qui sont restés largement impunis. Le conflit dans le Caucase du Nord paraît se propager telle une épidémie, menaçant la primauté du droit dans l'ensemble de la Fédération de Russie.»

43. Voir «*How the conflict in Ingushetia has unfolded*» (HRW, 2008), à l'adresse:

www.hrw.org/reports/2008/russia0608/5.htm; Memorial: *More Kidnappings in Chechnya, More Killings in Ingushetia* (North Caucasus Weekly Volume 10, numéro 17, 1^{er} mai 2009), à l'adresse: www.jamestown.org/programs/ncw/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=34938&tx_ttnews%5BbackPid%5D=24&cHash=753142046e

44. Voir l'entretien du 9 décembre 2008 avec Ekaterina Sokirianskaya, spécialiste du Caucase du Nord au Centre russe des droits de l'homme Memorial, à l'adresse:

www.peaceinthecaucasus.org/PDF%20and%20Audio%20files/InterviewESDec09_final.pdf

45. Voir les statistiques sur le nombre d'incidents violents dans les républiques du Caucase du Nord, publiées le 22 avril 2009 par le *Centre for strategic and international studies*, disponibles à l'adresse:

www.csis.org/index.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=4045

Caucase du Nord semble être l'illustration parfaite de l'impuissance des mesures de lutte contre le terrorisme employées par les forces de l'ordre, aussi drastiques soient-elles, à éradiquer la violence – en l'espèce, elles semblent n'avoir réussi qu'à grossir les rangs de jeunes hommes prêts à tout, retranchés dans les montagnes pour préparer leur vengeance. A cet égard, le rapport en cours de préparation par M. Dick Marty (Suisse, ADLE) sur les recours juridiques en cas de violations de droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord revêt une importance toute particulière. Il est donc regrettable que la visite d'information du rapporteur dans la région, initialement prévue pour novembre 2008 puis pour mai 2009, vienne à nouveau d'être reportée.

32. Une autre région dans laquelle des crimes de guerre ont été commis à très grande échelle est le territoire de l'ex-République fédérale de Yougoslavie. Il était évident dès le départ que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ne parviendrait à traiter que les affaires les plus graves, concernant le sommet de la chaîne de commandement. Le mandat du TPIY touchant à sa fin, il faudra veiller à ce qu'il n'y ait aucune impunité de fait des officiers situés au milieu et en bas de l'échelle, ainsi que des autres personnes ayant pris part à ces atrocités. De ce point de vue, les trois rapports de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en cours de préparation – sur le devoir de coopération des Etats membres du Conseil de l'Europe pour réprimer les crimes de guerre⁴⁶, la protection des témoins: pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans⁴⁷, et le traitement inhumain de personnes et le trafic illicite d'organes au Kosovo⁴⁸ – seront particulièrement importants pour la lutte contre l'impunité.

2.4. Les auteurs ont un lien avec des agents de l'Etat, mais ne sont pas nécessairement eux-mêmes agents de l'Etat

33. L'impunité existe également dans des affaires où les auteurs de violations ont un lien avec des agents de l'Etat (par exemple en identifiant les cibles ou en offrant une protection à l'auteur), sans être nécessairement eux-mêmes agents de l'Etat. Cela pourrait être le cas de nombreuses affaires de meurtres de journalistes et de militants des droits de l'homme par des auteurs inconnus. Ainsi, la récente vague d'assassinats d'opposants au président tchéchène Ramzan Kadyrov⁴⁹ entrerait dans cette catégorie. Des groupes d'extrême droite de la Fédération de Russie sont également soupçonnés d'être à l'origine de l'agression dont a été victime en mars 2009 le militant des droits de l'homme Lev Ponomarev⁵⁰. Ces voyous ultranationalistes, qui parcourent également les rues d'autres pays, agiraient quelquefois spontanément, mais également à l'instigation et sous la protection de certains éléments au sein des services de sécurité⁵¹.

34. Dans son rapport sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, M. Holger Haibach (Allemagne, PPE/DC)⁵² a très justement appelé à mettre fin à l'impunité de ceux qui visent les défenseurs des droits de l'homme. L'impunité des crimes commis à l'encontre de personnes dont le travail consiste à protéger les autres, outre son impact sur les victimes elles-mêmes et sur leur famille, a également un effet démoralisant sur toutes les victimes de violations des droits de l'homme: si les militants des droits de l'homme ne peuvent plus se défendre, qui peut encore espérer voir ses droits protégés par eux?

35. S'apparentent à ces affaires les agressions et autres formes de pression exercées à l'encontre des requérants auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, leurs proches et leurs avocats, que M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC) a décrites dans son rapport sur le devoir des Etats membres de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme⁵³. Dans sa [Résolution 1571 \(2007\)](#)⁵⁴, l'Assemblée a instamment invité tous les Etats membres à mettre fin à ces actes et à exiger de leurs auteurs qu'ils rendent des comptes.

46. Rapporteur: M. Dorić (Croatie, PPE/DC).

47. Rapporteur: M. Gardetto (Monaco, PPE/DC).

48. Rapporteur: M. Marty (Suisse, ADLE).

49. Voir la déclaration publique adoptée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 27 janvier 2009, à l'adresse <http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuJurFR.htm>

50. Voir la déclaration de M^{me} Leutheusser-Schnarrenberger du 1^{er} avril 2009: «La rapporteuse de l'Assemblée est choquée par l'agression de Lev Ponomarev», à l'adresse:

http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=4528

51. Voir *Le Monde diplomatique* du 23 janvier 2007, «Qui a tué Hrant Dink?», à l'adresse www.monde-diplomatique.fr/carnet/2007-01-23-Qui-a-tue-Hrant-Dink; Reporters sans Frontières, 27 octobre 2008, «Inculpation d'une vingtième personne dans l'affaire Hrant Dink», à l'adresse www.rsf.org/article.php3?id_article=28976

52. Doc. 11841 (voir en particulier paragraphes 17-19, 44-49 et 51); voir également [Résolution 1660 \(2009\)](#) et [Recommandation 1866 \(2009\)](#).

53. Doc. 11183 (2007).

54. Voir paragraphe 17.3.

36. A la Conférence de Berlin précitée sur la question de l'impunité⁵⁵, M^{me} Tanya Lokshina (Human Rights Watch), de retour d'une mission de trois semaines en Tchétchénie, a conclu que l'intimidation des victimes de violations des droits de l'homme et de leurs avocats était telle dans la région que bon nombre d'entre eux n'osaient même pas porter plainte auprès des organes locaux chargés de l'application de la loi, et encore moins saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Ce comportement est une atteinte aux fondements mêmes du système européen de protection des droits de l'homme: il ne peut être toléré ni par les Etats, ni par la Cour, et ne constitue en aucun cas un moyen approprié de réduire la charge de travail excessive de cette dernière⁵⁶.

37. Une stratégie adaptée pour traiter ces affaires consisterait à essayer de persuader les «contacts» au sein des organes de sécurité de l'Etat de se détourner des auteurs de violations et de convaincre les responsables politiques qu'il est dans leur intérêt de rompre tout lien avec ces crimes en prenant des mesures rigoureuses à l'encontre des éléments peu scrupuleux, afin qu'il apparaisse aux yeux de tous que ce sont bel et bien des individus malveillants.

2.5. Violations commises par des agents de l'Etat et couvertes par des «collègues» ou par négligence institutionnelle

38. Ces affaires d'impunité, qui concernent potentiellement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, impliquent des policiers, des agents pénitentiaires, etc., qui commettent des actes de violence ou d'autres violations des droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions⁵⁷. Souvent, ces abus sont efficacement couverts par leurs collègues ou leurs supérieurs, ou par l'attitude généralement négligente des institutions concernées, y compris quelquefois le ministère public et les tribunaux. Un autre groupe d'affaires appartenant à cette catégorie englobe les pratiques répandues de bizutage des nouvelles recrues, entraînant décès, coups et blessures et désertions, comme l'a expliqué M. Alexander Arabadjiev (Bulgarie, PPE/DC) dans son rapport sur les droits de l'homme des membres des forces armées⁵⁸. La jurisprudence de la Cour donne de très nombreux exemples de cette «négligence institutionnelle», qui se manifeste par la passivité du ministère public, la lenteur de la procédure pénale et l'indulgence excessive des juges⁵⁹.

2.5.1. Passivité du ministère public

39. La Cour a dénoncé l'absence de poursuites et la passivité du ministère public dans un certain nombre d'affaires, et notamment *Abdülsamet Yaman c. Turquie*⁶⁰, dans laquelle lerequérant alléguait avoir été victime d'actes de torture durant sa garde à vue. La Cour a conclu à une violation de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif), constatant que malgré les graves allégations du requérant, le ministère public était demeuré totalement passif et n'avait pas engagé de poursuites contre les auteurs des mauvais traitements.

2.5.2. Lenteur de la procédure pénale

40. La Cour a examiné la question de la durée excessive de la procédure pénale principalement sous deux angles: celui de l'article 6 (droit à un procès équitable) et celui des articles 2 et 3 de la Convention (droit à la vie et interdiction de la torture). Les critères énoncés à l'article 6 sont bien connus: la durée de la procédure doit avoir un caractère raisonnable. Par ailleurs, l'enjeu du litige peut demander une célérité particulière, notamment lorsqu'il y va du sort d'un détenu (voir *Abdoella c. Pays-Bas*⁶¹). Dans l'affaire *Selmouni c. France*⁶², la Cour a constaté que la procédure, toujours pendante à ce moment-là, avait déjà duré plus de six ans et sept mois. Rappelant ses conclusions quant à la recevabilité du grief tiré de l'article 3 et aux obligations procédurales découlant de cet article, elle a conclu au caractère excessif de la durée de la procédure au regard de l'article 6, paragraphe 1.

55. Voir paragraphe 2 ci-dessus.

56. La ratification du Protocole n° 14 serait une bien meilleure solution, voir *Avis 271 (2009)* sur le projet de protocole n° 14 bis à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adopté par l'Assemblée le 30 avril 2009.

57. Voir Amnesty International, 2 avril 2009, «France – des policiers au-dessus des lois – exemples de cas», Index AI: EUR 21/007/2009 (Public), à l'adresse www.amnesty.org/fr/library/info/EUR21/007/2009/fr

58. *Doc. 10861* (2006); voir également *Recommandation 1742 (2006)*.

59. Voir, par exemple, les arrêts de la Cour dans *Labita c. Italie*, arrêt du 6 avril 2000, Requête n° 26772/95, paragraphes 130-136, et *Bati et autres c. Turquie*, arrêt du 3 septembre 2004, Requêtes n°s 33097 et 57834/00, paragraphe 134.

60. Requête n° 32446/96, paragraphe 57, 2 novembre 2004.

61. 25 novembre 1992, série A n° 24-A.

62. Grande Chambre, n° 25803/94, CEDH 1999-V.

41. Par la suite, la Cour a dégagé une exigence implicite de célérité émanant directement des articles 2 et 3 de la Convention. Elle a précisé que ce principe concernait non seulement la phase de l'enquête policière, mais aussi la phase judiciaire et la procédure pénale dans son intégralité (voir, *mutatis mutandis*, *McKerr*, précité, et *Fatma Kaçar c. Turquie*⁶³). Ainsi, dans l'affaire *Teren Aksakal c. Turquie*⁶⁴, la Cour a estimé qu'une durée de vingt-deux ans de procédure pénale était, dans l'absolu, difficilement justifiable. En l'espèce, cette durée n'était aucunement justifiée, et ce malgré la complexité de la procédure en droit interne, qui découlait de la dualité de juridictions militaires et civiles compétentes en temps d'état de siège⁶⁵.

42. La Cour a en outre dénoncé plus spécifiquement l'absence ou les lenteurs des poursuites pénales et disciplinaires à la lumière de cette exigence implicite découlant de l'article 2⁶⁶. Dans ces affaires, la Cour a admis qu'il pouvait y avoir des obstacles ou des difficultés empêchant l'enquête de progresser dans une situation particulière. Toutefois, une réponse rapide des autorités lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le recours à la force meurtrière peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect de la prééminence du droit et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relatives à des actes illégaux.

43. De même, la Cour a dénoncé à maintes reprises les lenteurs des poursuites pénales au regard de l'article 3, notamment dans l'affaire *Selmouni* précitée. Dans son examen de l'épuisement des voies de recours internes, la Cour a relevé que, cinq ans après les faits, aucune mise en examen n'était intervenue nonobstant l'identification des policiers mis en cause par le requérant. Elle a constaté que les policiers n'avaient finalement comparu devant le tribunal que presque cinq ans après leur identification et sept ans après la garde à vue litigieuse. En conséquence, la Cour a conclu que le recours dont le requérant disposait n'était pas, en l'espèce, normalement disponible et suffisant pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il alléguait.

2.5.3. Indulgence des juges

44. La Cour a également dénoncé, en considération des articles 2 et 3, les instances judiciaires internes qui s'avéraient disposées à laisser impunies des atteintes à la vie ou des actes contraires à l'article 3, notamment en prononçant contre les agents responsables des peines minimales d'emprisonnement avec sursis. Ainsi, dans l'affaire *Okkali c. Turquie*⁶⁷, les juridictions turques avaient réduit les peines des policiers accusés de mauvais traitements sur la personne d'un garçon de 12 ans, au motif qu'ils avaient fait des «aveux commentés». Elles leur avaient ainsi infligé la peine minimale d'un an de réclusion avec sursis. Pour la Cour, la décision des juges dénotait l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire tolérant à l'égard d'actes illégaux d'une extrême gravité. Le système pénal tel qu'il avait été appliqué en l'espèce ne pouvait engendrer aucune force dissuasive propre à assurer la prévention efficace de tels actes. Partant, il y avait eu violation de l'article 3.

45. La Cour a réitéré cette ligne de jurisprudence au regard de l'article 2, notamment dans l'arrêt *Nikolova et Velitchkova c. Bulgarie*⁶⁸. En l'espèce, elle a relevé que, bien que le Code pénal bulgare de 1968 donnât aux juridictions internes la possibilité d'infliger aux policiers coupables une peine pouvant aller jusqu'à douze ans d'emprisonnement, celles-ci avaient prononcé la peine minimale de trois ans avec sursis. Elles ne leur avaient par ailleurs jamais imposé de sanctions disciplinaires. Au contraire, l'un des agents en cause avait eu une promotion cinq ans après l'ouverture de la procédure pénale. La Cour a estimé que, dans ces conditions, l'Etat avait entretenu un sentiment d'impunité chez les policiers, et a conclu à une violation de l'article 2.

46. Pour mettre fin à l'impunité dans ce type d'affaires, il convient de privilégier les mesures de sensibilisation des institutions concernées (police, armée, judiciaire) et de veiller à ce qu'un message clair soit envoyé du plus haut niveau des hiérarchies respectives, indiquant que de tels actes ne seront pas tolérés. Cela passera notamment par la réalisation d'enquêtes et l'exercice de poursuites exemplaires et médiatisées sur ces infractions.

63. Requête n° 35838/97, paragraphes 76-79, 15 juillet 2005.

64. Requête n° 51967/99, paragraphe 98, CEDH 2007.

65. Voir également *Vasil Petrov c. Bulgarie*, no 57883/00, paragraphes 79-84, 31 juillet 2008, concernant une durée de sept ans.

66. Voir affaire *Yaşa* précitée, paragraphes 102-104; *Cakıcı*, précitée, paragraphes 80, 87 et 106; *Tanrikulu c. Turquie* [Grande Chambre], n° 23763/94, CEDH 1999-I; *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, paragraphes 106-107, CEDH 2000-III; et *McKerr*, précitée, paragraphe 114.

67. Requête n° 52067/99, paragraphe 76, CEDH 2006.

68. Requête n° 7888/03, paragraphe 63, 20 décembre 2007.

2.6. Violations individuelles commises par des acteurs non étatiques; incapacité institutionnelle à demander des comptes

47. Ces affaires englobent les infractions commises à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme ou de journalistes, dont on soupçonne que les auteurs sont des agents de l'Etat (point 2.5 ci-dessus) ou ont un lien avec des agents de l'Etat (point 2.4 ci-dessus) sans que cela soit établi avec certitude. Les motifs d'impunité sont souvent similaires à ceux précités concernant les violations commises ou organisées et couvertes par des agents de l'Etat, à savoir la passivité ou l'incompétence des organes chargés de l'application de la loi s'agissant de certains types d'infractions ou, plus précisément, de certaines catégories de victimes.

48. D'autres types d'infractions, bien que commises par des acteurs non étatiques, même sans aucune suspicion de participation d'agents de l'Etat, doivent toutefois être traitées comme des problèmes d'impunité en raison de la passivité ou de l'indulgence excessive des organes chargés de l'application de la loi, attitudes motivées par le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie, l'islamophobie, l'homophobie, le sexisme ou d'autres formes d'intolérance.

2.6.1. Impunité des crimes motivés par la xénophobie, l'antisémitisme et l'homophobie

49. La violence à l'égard des étrangers, ou à l'égard de personnes pour la simple raison qu'elles ont une apparence étrangère, motivée par le racisme et la xénophobie est en augmentation dans de nombreux Etats membres, aggravée encore par la crise économique actuelle. En l'espèce, la police n'intervient pas pour protéger les victimes, voire participe aux actes d'agression, d'intimidation et de dénigrement.

50. Ces comportements touchent particulièrement la population rom dans bon nombre de pays européens. M. József Berényi (République slovaque, PPE/DC) prépare actuellement un rapport distinct sur cette question très préoccupante, et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a tenu une audition avec des représentants roms à sa réunion à Târgu Mureş (Roumanie) le 18 mai 2009. Le 4 mars 2008, la Cour a conclu dans l'affaire *Stoica contre Roumanie*⁶⁹ à la violation de l'article 3 et de l'article 14 combiné avec l'article 3 de la CEDH. En l'espèce, la Cour a considéré que le gouvernement défendeur n'a pas prouvé que l'incident entre le requérant – rom – et des policiers se fondait sur des motivations autres que racistes alors que les preuves indiquent que le comportement des policiers avait clairement une motivation raciste. Dans l'affaire *Cobzaru c. Roumanie*, la Cour était parvenue à des conclusions similaires⁷⁰.

51. Le spectre hideux de l'antisémitisme a fait sa réapparition dans un certain nombre de pays, y compris sous une forme nouvelle qui est en recrudescence depuis la récente aggravation du conflit au Proche-Orient et consiste en l'expression, par des extrémistes, d'une haine contre Israël par des actes de violence à l'égard de la population juive locale⁷¹.

52. La violence motivée par l'homophobie est également trop souvent tolérée, voire encouragée par des membres complaisants ou homophobes des organes chargés de l'application de la loi et des tribunaux. Ce thème fait l'objet d'un autre rapport en préparation de M. Andreas Gross (Suisse, SOC). A sa réunion à Berlin le 24 mars 2009, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a entendu les témoignages directs de plusieurs militants LGBT concernant les attitudes hostiles et les actes de violence dont ils sont désormais victimes.

2.6.2. Impunité de la violence à l'égard des femmes et des crimes dits «d'honneur»

53. Bien souvent, la violence à l'égard des femmes et les crimes dits «d'honneur» ne sont pas poursuivis avec la sévérité requise du fait des attitudes sexistes des policiers, des procureurs ou des juges chargés de ces affaires, ou de leurs attitudes culturelles archaïques plaçant des valeurs telles que l'honneur de la famille et le devoir d'obéissance des enfants au-dessus du droit à la liberté individuelle, voire du droit à la vie. Dans certains systèmes juridiques, les crimes motivés par la protection de l'honneur sont, encore, moins sévèrement réprimés que les crimes similaires fondés sur d'autres motifs. Toute loi encore en vigueur à cet effet doit être abrogée sans plus attendre. Lorsque la pratique des tribunaux favorise des conclusions

69. Requête n° 42722/02, 4 mars 2008.

70. La Cour conclut en l'espèce à la violation de l'article 3 CEDH, et de l'article 14 CEDH en raison du manquement des autorités roumaines à enquêter sur l'existence éventuelle de motivations racistes à l'origine des mauvais traitements subis par le requérant, et du fait de leur attitude durant l'enquête; *Cobzaru contre Roumanie*, Requête n° 48254/99, 26 juillet 2007.

71. Voir par exemple *Le Monde*, 30 avril 2009, «Le procès du "gang des barbares" se tiendra à huis clos», à l'adresse www.lemonde.fr/societe/article/2009/04/30/le-proces-du-gang-des-barbares-se-tiendra-a-huis-clos_1187393_3224.html

inacceptables, un débat public ouvert doit être mené pour convaincre les acteurs judiciaires que de telles attitudes ne peuvent être justifiées par une «tolérance» à l'égard d'autres traditions et spécificités culturelles, tolérance qui est ici mal inspirée, même si elle part d'une bonne intention⁷².

54. La Cour a dégagé de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture) une obligation positive de punir le viol et d'enquêter sur les cas de viols. Ainsi, dans l'affaire *M.C. c. Bulgarie*⁷³, la Cour a recherché notamment si la législation et la pratique bulgares, qui exigeaient la preuve d'une résistance active de la victime afin d'engager des poursuites, étaient défailtantes au point d'emporter violation des obligations positives qui incombent à l'Etat défendeur en vertu des articles 3 et 8. La Cour reconnut qu'il était fréquent que les victimes d'abus sexuels – en particulier les jeunes filles mineures – n'opposent pas de résistance pour diverses raisons psychologiques ou par crainte que leur agresseur ne se livre à d'autres violences. Eu égard aux normes et tendances contemporaines en la matière, la Cour réitéra que les Etats membres étaient tenus, en vertu de l'obligation positive que les articles 3 et 8 de la Convention faisaient peser sur eux, de pénaliser et de poursuivre de manière effective tout acte sexuel non consenti, même si la victime n'avait pas opposé de résistance physique⁷⁴. En l'espèce, la Cour conclut à la violation des articles 3 et 8.

55. Les féminicides, la violence à l'égard des femmes et les crimes dits «d'honneur» ont récemment fait l'objet de rapports de l'Assemblée parlementaire établis par M^{me} Lydie Err (Luxembourg, SOC), M. José Mendes Bota (Portugal, PPE/DC) et M^{me} Ann Cryer (Royaume-Uni, SOC)⁷⁵. A la conférence de Berlin précitée⁷⁶, M^{me} Beate Rudolf a donné un bref aperçu de la situation actuelle en matière d'impunité dans ce domaine.

2.6.3. Impunité de la corruption

56. Cette catégorie d'impunité inclut les affaires de corruption dans lesquelles les auteurs (que ce soit des fonctionnaires ou des particuliers, y compris des cadres supérieurs de sociétés privées) restent souvent impunis en raison des faiblesses institutionnelles tant au sein des organes chargés de l'application de la loi, qui manquent cruellement de personnel qualifié en nombre suffisant, que dans les entreprises publiques et privées, où les procédures de conformité restent peu développées.

57. A la conférence de Berlin, M^{me} Monica Macovei, ex-ministre de la Justice de Roumanie, et M. Mark Livschitz, avocat spécialiste de la lutte contre la corruption dans le monde des affaires et des stratégies de conformité, ont présenté des exemples concrets de telles violations et mis en avant les faiblesses systémiques⁷⁷. A leur avis, les auteurs d'actes de corruption graves et très préjudiciables jouissent d'une impunité quasi totale⁷⁸. Le peu d'affaires donnant effectivement lieu à des poursuites et à une condamnation ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Le cadre juridique ainsi que les ressources mises à la disposition des enquêteurs et du ministère public sont malheureusement insuffisants – et j'aurais tendance à partager le point de vue des experts selon lequel cela n'est pas totalement le fruit du hasard.

58. La corruption, dans le secteur tant public que privé, existe dans tous les Etats membres, mais à des degrés variables. Elle compromet l'Etat de droit et constitue une grave menace pour la prospérité de nos pays et leurs institutions démocratiques. Le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)⁷⁹ joue un rôle important dans la lutte contre ce fléau. Le rapport de M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) sur la protection des donneurs d'alerte, en cours de préparation à l'Assemblée, y contribuera également: en effet, l'amélioration de la protection des personnes internes à un système qui ont le courage de dénoncer des agissements illicites augmentera les chances de pouvoir demander des comptes à leurs auteurs. Finalement,

72. Voir par exemple NZZ, 7 février 2008, «Scharia-Justiz für britische Muslime?».

73. Requête n° 39272/98, CEDH 2003-XII.

74. Voir également l'affaire *X et Y c. Pays-Bas* (26 mars 1985, paragraphes 27 et suivants, série A n° 91), concernant une handicapée mentale, qui avait été victime de violences sexuelles dans un foyer pour enfants handicapés, alors qu'elle était mineure mais avait atteint l'âge légal d'avoir des rapports sexuels avec une personne adulte. La législation néerlandaise ne prévoyait pas la possibilité de poursuite pénale par les représentants légaux de ces personnes dans ce type de situation. La Cour conclut que «seule une législation criminelle peut assurer une prévention efficace, nécessaire en ce domaine; de fait, c'est une telle législation qui régit d'ordinaire la question».

75. Voir [Résolutions 1654 \(2009\)](#), [1635 \(2008\)](#) et [1327 \(2003\)](#) et [Recommandation 1847 \(2008\)](#).

76. Paragraphe 2 ci-dessus.

77. Voir présentation de M. Livschitz à la Conférence de Berlin du 23 mars 2009 (paragraphe 2).

78. M. Frunda (Roumanie, PPE/DC) a fait remarquer que des changements récemment adoptés au Code de procédure pénal roumain ont amélioré la situation dans son pays et que d'autres propositions sont actuellement pendantes devant le parlement.

79. Voir www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

le rapport en préparation de M. Kimmo Sasi (Finlande/PPE) sur la corruption judiciaire mettra le doigt sur une forme particulièrement dangereuse de la corruption, qui met en cause l'existence même de la prééminence du droit.

2.7. Impunité ... étendue aux acteurs internationaux?

59. Les acteurs internationaux jouent un rôle croissant dans le monde. Dans les régions en crise, les forces de maintien de la paix (ou de rétablissement de la paix), qu'elles soient ou non mandatées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, accomplissent des tâches importantes. Ces tâches sont confiées aux soldats, policiers ou agents administratifs mis à disposition de la mission internationale par les Etats, qui ne sont en règle générale ni meilleurs, ni pires que les soldats, policiers et agents administratifs exerçant sur le territoire national. Certains commettent des erreurs, voire des crimes, qui font des victimes auxquelles il faut rendre justice. Pour l'heure, cela est quasi impossible, car outre les facteurs qui contribuent à l'impunité au niveau national, les acteurs internationaux jouissent aussi de privilèges et d'immunités qui leur évitent, à eux ainsi qu'aux autorités nationales et internationales supérieures, d'avoir à rendre des comptes.

60. Les affaires *Bankovic* et *Behrami* jugées par la Cour montrent qu'il reste encore un long chemin à parcourir avant que les acteurs internationaux aient à rendre compte de leurs actes, même de manière imparfaite comme les acteurs nationaux. L'affaire *Bankovic*⁸⁰ concernait le bombardement par l'OTAN du siège de la RTS (Radio Televizije Srbije) à Belgrade en 1999⁸¹. La Cour a déclaré la requête irrecevable, en cela que la Serbie n'était pas partie à la CEDH à l'époque, et que la juridiction des Etats membres de l'OTAN qui avaient participé à la campagne de bombardements ne s'étendait pas à ce pays du simple fait qu'ils avaient participé au bombardement. La Cour fait donc la distinction entre le recours à la force aérienne et l'occupation militaire par des forces terrestres: en effet, dans les affaires *Loizidou c. Turquie*⁸² et *Ilascu c. Russie et Moldova*⁸³, elle a tenu la Turquie et la Russie responsables de violations de la convention, commises par les autorités – non reconnues sur le plan international – de Chypre du Nord et de la Transnistrie, respectivement.

61. Dans l'affaire *Behrami*⁸⁴, des enfants ont été tués alors qu'ils jouaient avec des munitions non explosées au Kosovo; les requérants alléguaient que cela était dû à la négligence des soldats de la KFOR, qui étaient chargés du déminage de la zone. La Cour a jugé que les actes de la KFOR, agissant sous mandat des Nations Unies, devaient être attribués à cette dernière, ce qui ne permettait pas de tenir pour responsables les Etats dont les soldats étaient déployés au Kosovo. Le même raisonnement a été appliqué dans l'affaire *Saramati*, dans laquelle le requérant se plaignait d'une détention illégale par des officiers de la KFOR et du non-respect de son droit à un procès équitable⁸⁵.

62. Les arrêts récents de la Cour de justice des communautés européennes à Luxembourg⁸⁶ semblent indiquer une prise de conscience croissante de la nécessité de demander des comptes aux acteurs internationaux de la même manière qu'aux acteurs nationaux, à des fins de protection des individus qui, sinon, se retrouveraient sans voie de recours⁸⁷ – une évolution dont M. Dick Marty s'est félicité dans son rapport sur les listes noires antiterroristes du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne⁸⁸.

80. *Bankovic et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants* (Requête n° 52207/99), décision sur la recevabilité du 19 décembre 2001.

81. Voir Amnesty International, déclaration du 23 avril 2009: Serbie. Impunité pour l'OTAN dix ans après l'opération «Force alliée», à l'adresse www.amnesty.org/fr/for-media/press-releases/serbia-impunity-nato-%E2%80%93-ten-years-after-operation-allied-force-20090423.

82. *Loizidou c. Turquie*, Requête n° 15318/89, arrêt du 18 décembre 1996.

83. *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, Requête n° 48787/99, arrêt du 8 juillet 2004.

84. *Behrami et Behrami c. France*, Requête n° 1412/01, décision sur la recevabilité du 31 mai 2007.

85. *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Requête n° 78166/01, décision sur la recevabilité du 31 mai 2007.

86. Voir en particulier l'affaire *Kadi et Al Barakaat* (Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes dans les affaires jointes C-402/05 P et C-415/05, *P. Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*), 3 septembre 2008, à l'adresse: <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp08/aff/cp080060fr.pdf>.

87. Voir Amnesty International, déclaration publique du 23 mars 2009, Index AI: EUR 70/005/2009 («L'audience sur les homicides au Kosovo pourrait tenir les Nations Unies pour responsables»), comportant des informations édifiantes sur les affaires de deux jeunes hommes tués au cours d'une manifestation en 2007, à laquelle des membres d'une unité de police roumaine sous le contrôle de la MINUK ont ouvert le feu sur les participants avec des balles en caoutchouc. Les proches de ces manifestants soutiennent qu'il est extrêmement difficile d'obtenir une forme quelconque de réparation.

88. Voir Doc. 11454 addendum du 22 janvier 2008, paragraphe 12, se félicitant des nouvelles conclusions de l'avocat général de la CJCE préfigurant l'arrêt *Kadi et Al Barakaat*.

63. Plutôt que de multiplier les obstacles empêchant de demander des comptes aux auteurs de violations des droits de l'homme lorsque celles-ci sont commises au cours d'opérations sous mandat international, la communauté internationale devrait montrer l'exemple en termes de transparence et de responsabilité⁸⁹.

64. Cette question mérite également d'être traitée de manière plus approfondie dans un autre futur rapport de l'Assemblée, qui devrait aussi traiter des questions liées à l'immunité des Etats⁹⁰.

3. Conclusions

65. Il est clair que l'éradication de l'impunité, sous toutes ses formes et dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, est nécessaire pour des raisons de justice individuelle, de dissuasion et de maintien de l'Etat de droit.

66. Plusieurs intervenants à la Conférence de Berlin, parmi lesquels M. Moreno-Ocampo, procureur de la Cour pénale internationale (CPI), ont souligné l'importance de la justice internationale pour la lutte contre l'impunité, et le fait que les Etats se doivent d'apporter leur soutien aux juridictions internationales, notamment par l'exécution des mandats d'arrêt, la protection et l'accès aux témoins et aux autres éléments de preuves ainsi que l'adoption de lois instituant la compétence extraterritoriale des juridictions nationales, afin de permettre à la CPI d'agir conformément à son mandat subsidiaire. Très récemment, le principe de la compétence universelle a été réaffirmé par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a confirmé la condamnation d'un Mauritanien par une juridiction française pour actes de torture commis dans son pays, où il avait bénéficié d'une amnistie⁹¹. La [Résolution 1644 \(2009\)](#) sur la coopération avec la Cour pénale internationale (CPI) et l'universalité de cette instance⁹² fait la synthèse des mesures à prendre par les Etats membres dans ce domaine, les plus importantes étant, pour tous ceux qui ne l'ont pas encore fait, de ratifier le Statut de Rome et d'adopter la législation nécessaire pour l'incorporer dans leur droit interne.

67. Comme nous l'avons vu, les différentes catégories d'impunité appellent des réponses différentes. Toutes ont néanmoins pour point commun l'existence d'une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme comme une violation manifeste de la Convention européenne des droits de l'homme.

68. L'exécution intégrale des arrêts de la Cour en matière d'impunité est essentielle pour l'élaboration d'une stratégie d'éradication de ce phénomène. Ce point important sera traité dans les travaux en cours du rapporteur de l'Assemblée sur l'exécution des arrêts de la Cour, M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC). Il semble évident, par exemple, que lorsque la Cour conclut à une violation du droit à la vie (article 2 de la CEDH) du fait de l'absence d'enquête effective sur une exécution extrajudiciaire ou une disparition forcée, l'exécution de l'arrêt ne peut se limiter au versement de la satisfaction équitable accordée par la Cour. Une enquête en bonne et due forme doit être menée et les auteurs doivent rendre des comptes; de plus, des mesures générales doivent être prises pour éviter toute nouvelle violation similaire par suite des mêmes défauts structurels que ceux qui avaient entraîné la violation initiale. Je suis convaincue que si tous les arrêts de la Cour dans les affaires d'impunité étaient dûment appliqués en ce sens, nous serions près d'éradiquer ce fléau.

69. Bien entendu, la qualité du processus d'exécution des arrêts de la Cour dépend beaucoup de la clarté de ces derniers, qui ne devraient laisser aucune place à un quelconque défaitisme quant à la probabilité de l'exécution de l'un ou l'autre aspect de la décision⁹³.

70. Le succès durable du processus d'exécution des arrêts dépend également de la cohérence de l'approche du Comité des Ministres, qui doit être la même pour tous les Etats membres, sans faire deux poids deux mesures. A ce propos, nous pouvons féliciter le Comité des Ministres pour sa position constante selon

89. Voir M. Milanovic et T. Papic, «*As bad as it gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati decision and general international law*», Vol 58, International and Comparative Law Quarterly, avril 2009, p. 267-296.

90. Voir *Al-Asani c. Royaume-Uni*, Requête n° 35763/97, Grande Chambre, arrêt du 21 novembre 2001; voir aussi les propositions du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du 30 juin 2006 (SG(2006)01) sur le Suivi des rapports du Secrétaire Général sur la base de l'article 52 de la CEDH sur la question des détentions secrètes et des transports de détenus suspectés d'actes terroristes, notamment par ou à l'initiative de services étrangers (paragraphe 2, troisième point: «la nécessité d'assurer que les règles sur l'immunité des Etats n'ont pas pour conséquence l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme», et les paragraphes 15-21 de ce document).

91. Voir *Le Monde* du 1^{er} avril 2009: «La Cour européenne consacre le principe de la compétence universelle».

92. Voir [Doc. 11722](#) (2009); rapporteur: M^{me} Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC).

93. Voir *Koukaiev c. Russie*, arrêt du 15 novembre 2007, paragraphe 134: «l'on peut par conséquent douter de la possibilité de rétablir la situation antérieure à la violation».

laquelle l'obligation de mener des enquêtes effectives persiste lorsque des violations procédurales de l'article 2 ont été constatées par la Cour⁹⁴. Il s'agit de l'application logique du principe de subsidiarité: en effet, ce sont les Etats membres qui sont les mieux armés pour mener des enquêtes efficaces, et non la Cour ou le Comité des Ministres. Ce serait une bonne chose si cette pratique pouvait être développée davantage: le Comité des Ministres pourrait par exemple établir qu'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à l'inefficacité d'une enquête doit être traité comme un fait nouveau au sens de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole no 7 (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois – règle *non bis in idem*), permettant ainsi qu'une personne acquittée en raison d'enquêtes ou de procédures manifestement viciées puisse être rejugée.

71. Dans cet ordre d'idées, il convient également de souligner que les travaux relatifs à l'exécution des arrêts dans lesquels la Cour a conclu à une violation de l'article 2 en raison de l'absence d'enquête effective gagneraient à ce que la durée entre le meurtre ou la disparition et l'arrêt de la Cour soit la plus courte possible, car pour des raisons évidentes, l'obtention des éléments de preuve devient de plus en plus difficile à mesure que le temps passe. On sait maintenant que la simple communication par la Cour d'une requête aux autorités nationales, accompagnée de questions pertinentes sur les mesures d'investigation déjà prises, déclenche un flot d'activités au sein des organes chargés de l'application de la loi, désireux d'éviter des conclusions embarrassantes de la Cour. L'envoi d'un tel signal aux autorités nationales au tout début de la procédure, ce qui est possible en vertu du règlement de la Cour⁹⁵, devrait faire partie des priorités de cette dernière, notamment dans les affaires emblématiques pour un grand nombre de victimes potentielles, qui se sentent menacées de la même manière que la victime dans l'affaire en question et guettent la réaction des instances internationales, parmi lesquelles la Cour (par exemple d'autres journalistes, en ce qui concerne les affaires Gongadze et Politkovskaïa).

72. Pour ce qui est de la proposition principale de l'Assemblée, je suggère à cette dernière de réitérer son invitation au Comité des Ministres à élaborer des lignes directrices relatives à la lutte contre l'impunité, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les travaux du Comité des Ministres concernant l'exécution des arrêts, les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée ainsi que les travaux du CPT, des Nations Unies et des organisations non gouvernementales pertinentes. Ces lignes directrices devraient également indiquer clairement que l'immunité d'acteurs internationaux pour des violations graves des droits de l'homme, et en particulier de droits non susceptibles de dérogation, comme le droit à la vie, est inacceptable, et préciser les mesures à prendre et les voies de recours à prévoir aux niveaux national et international pour combattre l'impunité.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Renvoi en commission: Décision du Bureau du 9 janvier 2009.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 19 mai 2009.

Membres de la commission: Mme Herta **Däubler-Gmelin** (Présidente), M. Christos Pourgourides, M. Pietro Marcenaro, M. Rafael Huseynov (Vice-Présidents), M. José Luis Arnaut, Mme Meritxell Batet **Lamaña**, Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, Mme Anna Benaki, M. Petru **Călian**, M. Erol Aslan Cebeci, Mme Ingrida Circene, Mme Ann Clwyd, Mme Alma Čolo, M. Joe Costello, Mme Lydie Err, M. Renato Farina, M. Valeriy Fedorov, M. Joseph Fenech Adami, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, M. György **Frunđa**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, Mme Svetlana Goryacheva, Mme Carina Hägg, M. Holger Haibach, Mme Gultakin Hajibayli, M. Serhiy **Holovaty**, M. Johannes Hübner, M. Michel Hunault, Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Želiko Ivanji, Mme Iglia Ivanova, Mme Kateřina Jacques, M. András **Kelemen**, Mme Kateřina Konečná, M. Franz Eduard Kühnel, M. Eduard Kukan (remplaçant: M. József **Berényi**), Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Aleksei Lotman, M. Humfrey Malins, M. Andrija Mandić, M. Alberto Martins, M. Dick Marty (remplaçant: M. Andreas **Gross**), Mme Ermira Mehmeti, M. Morten Messerschmidt, M. Akaki Minashvili, M. Philippe Monfils, M. **Alejandro Muñoz Alonso (remplaçant: M. Agustín Conde Bajén)**, M. Felix Müri, M. Philippe Nachbar, M. Adrian **Năstase**, M. Valery Parfenov, Mme Maria Postoico, Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Valeriy Pysarenko, M. Janusz **Rachoń**, Mme Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. Paul Rowen, M. Armen Rustamyan, M. Kimmo Sasi, M. Ellert Schram, M. Dimitrios Stamatias, M. Fiorenzo Stolfi, M. Christoph Strässer, Lord John **Tomlinson**, M. Tuğrul **Türkeş**, Mme Özlem Türköne, M. Viktor Tykhonov (remplaçant: M. Ivan **Popescu**), M. Øyvind Vaksdal, M. Giuseppe Valentino, M. Hugo Vandenberghe, M. Egidijus Vareikis, M. Luigi Vitali, M. Klaas **de Vries**, Mme Nataša Vučković, M. Dmitry Vyatkin, Mme Renate **Wohwend**, M. **Jordi Xuclà i Costa**.

94. Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)44 concernant les actions des forces de sécurité en Irlande du Nord (Affaire *McKerr c. le Royaume-Uni* et cinq affaires similaires).

95. Voir articles 40 et 41 du Règlement de la Cour.

Doc. 11934 Rapport

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Heurtin.