Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Parliamentary **Assembly**
Assemblée parlementaire

Doc. 10973
24 juin 2006

Disparitions forcées

Recommandation 1719 (2005)

Réponse du Comité des Ministres
adoptée à la 969e réunion des Délégués des Ministres (21 juin 2006)

1. Le Comité des Ministres se félicite de la Recommandation 1719 (2005) et de la Résolution 1463 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur les disparitions forcées, qui traitent d'une violation grave des droits de l'homme qui se produit toujours en Europe. Il a communiqué ces textes aux gouvernements des Etats membres et a demandé et reçu un avis du Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) et du Comité directeur pour les problèmes criminels (CDPC) (voir Annexes 1 et 2).

2. Le Comité des Ministres se déclare résolument favorable à l'adoption par les Nations Unies d'un instrument international contraignant sur la protection de toute personne contre les disparitions forcées et se félicite du progrès des Nations Unies concernant la finalisation d'un projet d'instrument, qui sera maintenant à l'ordre du jour du nouveau Conseil des Droits de l'Homme.

3. S'agissant du contenu de cet instrument, le Comité des Ministres estime à l'instar de l'Assemblée que pour qu'il soit efficace, il est essentiel qu'il comprenne (i) une définition claire des disparitions forcées, (ii) la reconnaissance des proches en tant que victimes à proprement parler, (iii) des mesures efficaces contre l'impunité, (iv) des mesures de prévention appropriées, (v) un droit à réparation et (vi) un mécanisme de suivi international puissant. C'est pourquoi, il est heureux de noter que le projet de convention satisfait largement à ces critères. Il renvoie à cet égard à l'avis ci-joint du CDDH (Annexe 1, paragraphe 4). Dans ce contexte, il attire aussi l'attention sur la Recommandation Rec (2006)8 relative à l'assistance aux victimes des infractions selon laquelle les familles des personnes disparues seront reconnues comme « victimes » et bénéficieront en conséquence des types d'assistance, de protection et d'information, de l'accès à la justice et des réparations prévus dans ce texte.

4. Le Comité des Ministres suivra de près l'évolution du travail en cours aux Nations Unies sur un instrument international juridiquement contraignant sur les disparitions forcées et examinera en temps utile tout instrument juridique ou politique que le Conseil de l'Europe pourrait élaborer, y compris s'agissant de coopérations et synergies éventuelles entre les mécanismes devant être créés au niveau de l'ONU et ceux du Conseil de l'Europe. Il est notamment convenu avec le CDDH d'examiner le mécanisme de suivi de la convention après son entrée en vigueur et, compte tenu de l'expérience acquise au cours de son application, d'évaluer les lacunes éventuelles qui pourraient être comblées au niveau européen. Ceci étant, le Comité des Ministres tient à relever que les mécanismes existants en matière de droits de l'homme du Conseil de l'Europe, notamment la Cour européenne des Droits de l'Homme, offrent déjà une certaine protection en ce qui concerne les disparitions forcées (voir Annexe 1 paragraphe 6).

5. Il fait observer que conformément à l'article A1 de son Règlement, la Cour peut d'office mener sa propre enquête sur les lieux quand elle examine les requêtes qui sont exercées devant elle. De plus, l'article 39 l'autorise, à la demande d'une partie ou de toute personne intéressée, ou d'office, à indiquer aux parties

F – 67075 Strasbourg Cedex, tel: +33 3 88 41 20 00, fax: +33 3 88 41 27 76, http://assembly.coe.int, e-mail: assembly@coe.int

toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties. La Cour peut demander des informations sur la mise en œuvre des mesures provisoires qu'elle a indiquées. Le recours à ces mesures peut donc se révéler utile dans les affaires de disparitions forcées car il peut permettre la Cour de demander des informations urgentes aux autorités d'un Etat pour savoir où se trouve une personne censée avoir disparue dans des circonstances troublées et dont le sort est inconnu.

6. Le Comité des Ministres rappelle sa Déclaration sur la protection des personnes humaines au cours de conflits armés, de troubles internes et de tensions, adoptée le 21 janvier 2004 et le Rapport d'activité final du CDDH sur la question, où celui-ci proposait que le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe réalise une mission d'étude dans de tels cas et formule des recommandations ciblées. Il reconnaît le rôle que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) peut jouer par ses visites dans les lieus où des personnes sont privées de leur liberté par les pouvoirs publics. Il rappelle que les Etats parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants doivent communiquer au Comité des informations complètes sur l'ensemble des lieux où des personnes privées de liberté sont détenus[1]. Le Comité des Ministres rappelle le rapport du Secrétaire Général du 28 février 2006 sous l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (SG/Inf(2006)5) et le rapport du 17 mars de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les obligations légales internationales des Etats membres du Conseil de l'Europe concernant les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers.

7. Dans le cadre des suites données au Plan d'action adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe lors du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005), un colloque sur la protection et l'encouragement du droit des personnes de défendre les droits de l'homme sera organisé en 2006. Outre les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes sont une autre catégorie de gens qui risquent particulièrement d'être victimes de disparitions forcées. Le Comité des Ministres rappelle l'affaire récente de la Cour Gongadzé c. Ukraine, et la Déclaration sur la protection des journalistes dans les situations de conflit et de tensions, qu'il a adoptée le 3 mai 1996, qui condamne le nombre croissant de meurtres et de disparitions de journalistes et qui prévoit que, dans les cas urgents, le Secrétaire Général « pourrait prendre sans délai toutes actions appropriées ».

8. Enfin, le Comité des Ministres prend note de l'avis de l'Assemblée que la situation au Bélarus suscite une grave préoccupation et il fait référence à sa réponse aux Recommandations 1657 et 1658 (2004) de l'Assemblée parlementaire relative aux personnes disparues et à la persécution de la presse dans la République du Bélarus, adoptée le 30 septembre 2004.

Annexe 1 à la réponse

Avis du Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)
sur la Recommandation 1719 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux disparitions forcées

1. A l'instar de l'Assemblée parlementaire, le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (« le CDDH ») convient que le Comité des Ministres devrait apporter son soutien à l'adoption par les Nations Unies d'un instrument international contraignant relatif à la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Il souligne que les disparitions forcées constituent une violation grave et flagrante des droits de l'homme et que de telles violations se produisent encore en Europe.

2. En ce qui concerne le contenu de cet instrument, le CDDH partage l'avis exprimé par l'Assemblée et considère qu'il est essentiel pour assurer l'efficacité d'un tel instrument que ce dernier prévoit (i) une définition claire de la disparition forcée, (ii) la reconnaissance des proches de la personne disparue comme des victimes à part entière, (iii) des mesures efficaces contre l'impunité, (iv) des mesures préventives appropriées, (v) un droit à réparation, et (vi) un puissant mécanisme international de suivi.

3. Le CDDH salue les progrès accomplis par le Groupe de travail intersessions à composition non limitée en vue de la rédaction d'un projet d'instrument normatif juridiquement contraignant relatif à la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées[2].

[1] Article 8 paragraphe 2 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.
[2] Finalisation, le 23 septembre 2005, d'un projet d'instrument lors de la 5e session du Groupe de travail intersessions à composition non limitée.

4. Le CDDH salue le projet actuel de convention, qui, selon lui, consacre une définition claire et suffisamment précise de la disparition forcée. Cette définition prévoit qu'une disparition forcée peut être commise par des agents de l'Etat ou par des personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'Etat. Une disposition distincte exige des Etats parties qu'ils enquêtent sur les agissements imputables aux acteurs non étatiques agissant sans l'autorisation, le soutien ou l'acquiescement de l'Etat et qu'ils traduisent les responsables en justice. Le CDDH salue également l'inclusion dans la définition de victime de toute personne ayant subi un préjudice direct du fait d'une disparition forcée, ce qui peut inclure les proches, et la reconnaissance du droit des victimes de savoir la vérité ainsi que du droit d'obtenir réparation et d'être indemnisé. Cela s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour », voir le paragraphe 6). Il note, en outre, que le projet actuel d'instrument clarifie de manière satisfaisante les obligations incombant aux Etats en matière de prévention, d'enquête et de répression des disparitions forcées, en définissant notamment un ensemble complet de mesures contre l'impunité. En ce qui concerne le mécanisme de suivi qui sera mis en place par le futur instrument, le CDDH est d'avis qu'il conviendra d'examiner cette question une fois la convention entrée en vigueur et à la lumière de son application, afin de déterminer s'il subsiste des lacunes devant être comblées au niveau européen.

5. Le CDDH souhaite également rappeler que des mécanismes de protection des droits de l'homme existant au sein du Conseil de l'Europe, notamment la Cour européenne des Droits de l'Homme, offrent déjà un certain degré de protection contre les disparitions forcées.

6. A cet égard, le CDDH rappelle que la jurisprudence actuelle de la Cour prévoit certaines garanties pour les personnes disparues et leur famille, notamment sous l'angle des articles 2, 3 et 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La Cour a, par exemple, conclu à une violation de l'article 2 lorsque des autorités n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour prévenir la disparition d'une personne qui était alors particulièrement susceptible d'être la victime d'une agression illégale[3]. Elle a estimé qu'il y avait eu violation des articles 2 et 13 en raison du défaut d'enquête effective des autorités sur le sort d'une personne après la disparition de celle-ci dans des conditions où sa vie était menacée[4]. Elle a jugé que les proches d'une personne disparue avaient été les victimes d'un traitement contraire à l'article 3 en raison du silence des autorités ou du caractère inadéquat de l'enquête menée par ces dernières concernant la disparition de leur proche[5]. La Cour considère également que l'article 5 exige des autorités qu'elles prennent des mesures effectives pour protéger contre le risque des disparitions et mènent des enquêtes efficaces et rapides en cas de plaintes défendables qu'une personne n'a pas été vue depuis qu'elle a été appréhendée[6].

7. Le CDDH attire aussi l'attention sur le fait que, selon l'article A1 du Règlement de la Cour, celle-ci est en mesure de mener de son propre chef une instruction sur le terrain dans le cadre de l'examen d'une requête dont elle a été saisie. En outre, l'article 39 du Règlement de la Cour permet à cette dernière, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, d'indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties. La Cour peut demander des informations sur la mise en œuvre des mesures provisoires qu'elle a indiquées. Le CDDH considère que le recours à des mesures provisoires pourrait s'avérer utile dans le cadre de disparitions forcées car la Cour serait en mesure de demander des autorités d'un Etat qu'elles lui transmettent de manière urgente des informations sur une personne qui, selon les allégations formulés auprès de la Cour, aurait disparu dans des circonstances troubles et dont le sort n'est pas connu.

8. Le CDDH rappelle la Déclaration sur la protection des droits de l'homme pendant les conflits armés ainsi que dans les cas de troubles et tensions internes adoptée le 21 janvier 2004 par le Comité des Ministres et son propre Rapport d'activité final sur cette question dans lesquels il est suggéré que le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe devrait mener des missions d'établissement des faits dans de telles situations et formuler des recommandations en conséquence. Un tel mécanisme serait flexible, étant donné la nature du mandat du Commissaire, et permettrait une réaction rapide dans les cas de disparitions forcées se multipliant dans une zone donnée. Il serait donc particulièrement adapté aux cas de disparitions forcées et pourrait être un complément utile à l'action judiciaire de la Cour.

[3] *Mahmut Kaya c. Turquie*, arrêt du 28 mars 2000 ; *Gongadze c. Ukraine*, arrêt du 8 novembre 2005 (arrêt pas encore définitif).
[4] *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001 ; *Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998.
[5] *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001 ; *Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998 ; *Taş c. Turquie*, arrêt du 14 novembre 2000.
[6] *Kurt v. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998.

9. Le CDDH souligne la pertinence pour la question des disparitions forcées de l'action du Comité européen de prévention de la torture (CPT), qui, grâce à ses visites sur le terrain de tous les lieux où des personnes sont privées de leur liberté par des autorités publiques, peut jouer un rôle dissuasif non négligeable. Il rappelle que les Etats parties doivent fournir au Comité toute information sur les lieux où des personnes privées de leur liberté sont détenues[7].

10. Le CDDH souhaite attirer l'attention sur certaines catégories de personnes davantage susceptibles d'être victimes de disparitions forcées telles que les défenseurs des droits de l'homme ou les journalistes. S'agissant des premiers, il indique qu'un colloque, s'inscrivant dans le cadre du suivi du Plan d'action adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe lors du Troisième Sommet (Varsovie, 16-17 mai 2005), sera organisé dans le courant de 2006 sur la protection et la promotion du droit des individus à défendre les droits de l'homme. Quant aux seconds, il rappelle le récent arrêt de la Cour, *Gongadze c. Ukraine*[8], ainsi que la Déclaration sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension, adoptée par le Comité des Ministres le 3 mai 1996, qui condamne l'augmentation du nombre de meurtres et disparitions de journalistes et qui prévoit l'intervention du Secrétaire Général dans les cas urgents.

11. Le CDDH suivra de près les développements des travaux qui sont en cours dans le cadre des Nations Unies concernant un instrument international juridiquement contraignant sur les disparitions forcées et examinera en temps utile les éventuels instruments juridiques ou politiques que le Conseil de l'Europe pourrait envisager, y compris concernant une éventuelle coopération et une synergie entre le mécanisme que les Nations Unies auront instauré et les mécanismes pertinents du Conseil de l'Europe.

Annexe 2 à la réponse

Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)
sur la Recommandation 1719 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux disparitions forcées

Suite à une consultation écrite des délégations du CDPC, le Bureau, lors de sa réunion du 30 et 31 janvier 2006, a adopté la réponse suivante :

1. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a pris acte de la Recommandation 1719 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur les disparitions forcées. Le CDPC ne peut que s'associer aux préoccupations exprimées dans cette recommandation et au besoin d'avoir un instrument contraignant sur la protection de toute personne contre les disparitions forcées, qui sont des violations fondamentales des garanties de base des droits de l'homme énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.

2. Dans le contexte des travaux du CDPC, une attention toute particulière peut être portée à :

- la situation des familles de personnes disparues, qui pourraient être reconnues comme « victimes », et par conséquent, bénéficier des types d'assistance, de protection, d'information, d'accès à la justice et d'indemnisation que prévoit la Recommandation Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes, élaborée par le Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes (PC-S-AV). Elle a mis à jour la Recommandation Rec (87) 21 sur l'assistance aux victimes d'infractions et la prévention de la victimisation répétée et a été adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2006 ;

- la situation des procureurs généraux, dans la mesure où le CDPC estime que les Etats membres devraient s'assurer que les procureurs généraux puissent remplir leurs fonctions, conformément aux principes figurant dans la Recommandation Rec(2000)19 (le rôle du ministère public dans le système de justice pénale) et notamment à ses paragraphes 4, 8, 16, 24, 33 et 34 (texte joint en annexe).

Annexe

4. Les Etats doivent prendre toutes mesures utiles pour permettre aux membres du ministère public d'accomplir leurs devoirs et responsabilités professionnelles dans des conditions de statut, d'organisation et avec les moyens, notamment budgétaires, appropriés. Ces conditions doivent être déterminées en concertation étroite avec les représentants du Ministère public.

[7] Article 8(2) de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.
[8] *Gongadze c. Ukraine*, arrêt du 8 novembre 2005 (arrêt pas encore définitif).

8. Pour mieux répondre à l'évolution de la criminalité, notamment organisée, la spécialisation doit être une priorité, tant en ce qui concerne l'organisation du Ministère public que la formation ou le déroulement des carrières. Le recours à des équipes de spécialistes, y compris des équipes pluridisciplinaires, destinées à assister les membres du ministère public dans leurs tâches doit également être développé.

16. Le Ministère public doit, en tout état de cause, être en mesure d'exercer sans entrave les poursuites des agents de l'Etat pour les délits commis par eux, notamment des délits de corruption, d'abus de pouvoir, de violation patente des droits de l'homme et d'autres délits reconnus par le droit international.

24. Dans l'exercice de sa mission, le Ministère public doit notamment :

a. agir de façon équitable, impartiale et objective ;
b. respecter et faire protéger les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;
c. veiller à ce que le système de justice pénale fonctionne avant autant de célérité que possible.

33. Le Ministère public doit prendre dûment en compte l'opinion et les préoccupations des victimes lorsque leurs intérêts personnels ont été lésés, et veiller à ce que les victimes soient informées de leurs droits et de l'évolution de la procédure, ou favoriser cette information.

34. Les parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables, en particulier les victimes, doivent avoir la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites ; une telle contestation peut se faire, le cas échéant après contrôle hiérarchique, soit dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, soit en autorisant les parties à mettre en œuvre elles-mêmes les poursuites.