



Assemblée générale

Distr. générale
18 janvier 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-neuvième session

Point 3 de l'ordre du jour

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan E. Méndez*

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial donne un aperçu de ses activités au cours du cycle d'établissement des rapports concernant les visites de pays, les demandes en attente, les présentations, les consultations, les communications et les déclarations à la presse

Le thème central du rapport, à savoir les commissions d'enquête, a été choisi par le Rapporteur spécial pour aider à approfondir la compréhension de la communauté internationale quant au moment où ces commissions doivent être créées par les États comme réponse aux schémas et pratiques de torture et autres formes de maltraitance. Par ailleurs, le but du rapport est de susciter davantage de débats sur les normes qui s'appliquent à la création et à la conduite des commissions d'enquête, ainsi qu'au rapport qui existe entre lesdites commissions et le respect par les États de leurs obligations juridiques internationales en matière de torture et autres formes de maltraitance.

Le Rapporteur spécial examine la portée et le rôle des commissions d'enquête dans le contexte international des droits de l'homme et fait l'éloge des travaux précédents sur le sujet, y compris le Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (le Protocole d'Istanbul) et l'ensemble des principes actualisés de protection et de promotion des droits de l'homme au moyen des mesures de lutte contre l'impunité. Il évalue aussi les objectifs des commissions d'enquête et la valeur ajoutée de tels mécanismes.

* Soumission tardive.

NY.13-57020
GE.12-10168 (F) 170114



* 1 2 1 0 1 6 8 *

Merci de recycler



Dans ce rapport, le Rapporteur spécial présente, en outre, un aperçu des pratiques actuelles des commissions d'enquête aux plans international, régional et national. Il note qu'au besoin, les capacités des commissions d'enquête nationales devraient être renforcées avant la création d'une commission d'enquête internationale. Il analyse le rôle complémentaire joué par les commissions, mais insiste sur le fait que le mécanisme n'exonère pas les États de leurs obligations juridiques d'enquêter et d'engager des poursuites quant aux cas de torture et autres formes de maltraitance, de prescrire des recours efficaces aux victimes de violations passées, y compris la réparation du préjudice subi tout en empêchant qu'il n'y ait récurrence. Les commissions d'enquête devraient en réalité être perçues plutôt comme un moyen pour ces États de respecter plus efficacement ces conditions.

Le Rapporteur spécial identifie les meilleures pratiques et aborde les normes comme moyen de déterminer quand et comment les commissions d'enquête font en réalité la promotion des principes de droit international et aident les États et la communauté internationale à remplir leurs obligations juridiques. Il recense un nombre de facteurs clés dans la création d'une commission d'enquête juste, efficace et minutieuse, notamment : les ressources, le choix entre international et national, la composition, le mandat, les pouvoirs et attributions, les méthodes de travail, l'évaluation des preuves, le rapport avec les poursuites et le rapport.

Le Rapporteur spécial conclut que les commissions d'enquête sont des mécanismes forts et souples qui peuvent procurer des bénéfices énormes aux gouvernements, aux communautés de victimes et au grand public. Il cherche à encourager l'utilisation bénéfique des commissions d'enquête tout en mettant en lumière les pièges à éviter.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	4
II. Activités du Rapporteur spécial	3–18	4
A. Communications concernant les violations des droits de l'homme.....	4	4
B. Visites de pays	5	4
C. Demandes en cours.....	6	5
D. Faits saillants des principales présentations et consultations	7–15	5
E. Principales déclarations à la presse.....	16–18	6
III. Commissions d'enquête en matière de torture et autres formes de maltraitance	19–56	7
A. Comprendre l'usage et les limites des commissions d'enquête, et comment les renforcer	19–24	7
B. Objectifs	25–26	8
C. Valeur ajoutée.....	27–33	9
D. Anciennes et nouvelles pratiques.....	34–46	10
E. Les commissions d'enquête n'exonèrent pas les États de leurs obligations juridiques	47–56	13
IV. Identifier les meilleures pratiques et fixer les normes qui régissent les commissions d'enquête.....	57–77	17
A. Ressources	58	17
Commissions d'enquête internationales et commissions d'enquête nationales.....	59	17
C. Composition	60–63	17
D. Mandat, pouvoirs et attributions	64–65	18
E. Méthodes de travail	66–67	19
F. Évaluation des preuves	68	20
G. Rapport avec les poursuites	69–73	20
H. Établissement de rapports.....	74–77	21
V. Conclusions.....	78–79	22

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 16/23 du Conseil.¹

2. Au cours de ce cycle d'établissement de rapports, le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, a conduit des visites en Tunisie (A/HRC/19/61/Add.1) et au Kirghizistan (A/HRC/19/61/Add.2). Un résumé a été préparé concernant les informations fournies par les États et les autres acteurs en rapport avec les mesures de suivi des recommandations faites au cours des 10 dernières années de visites dans le pays (A/HRC/19/61/Add.3). Les observations faites par le Rapporteur spécial sur certains des cas présentés dans les rapports de communication précédents (A/HRC/18/51 et A/HRC/19/44) ont également été soumises (A/HRC/19/61/Add.4).

II. Activités du Rapporteur spécial

3. Le Rapporteur spécial attire l'attention du Conseil des droits de l'homme sur le rapport provisoire soumis à l'Assemblée générale (A/65/273) conformément à la résolution 64/153 de l'Assemblée, et couvrant les activités du titulaire de mandat de janvier à juillet 2011. Le présent rapport porte sur les activités principales menées par les titulaires de mandat depuis la soumission du rapport provisoire à l'Assemblée générale (A/66/268).

A. Communications sur les violations des droits de l'homme

4. Les communications transmises par le Rapporteur spécial entre le 1 décembre 2010 et le 31 mai 2011, ainsi que les réponses reçues entre le 1 février et le 31 juillet sont présentées dans le rapport de communications soumis par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (A/HRC/18/51). Les communications transmises par le Rapporteur spécial entre le 1 juin et le 31 novembre 2011, ainsi que les réponses reçues entre le 1 août 2011 et le 31 janvier 2012 sont contenues dans le rapport de communications soumis par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (A/HRC/19/44).

B. Visites de pays

5. En 2011, le Rapporteur spécial a entrepris des visites en Tunisie (A/HRC/19/61/Add.1) et au Kirghizistan (A/HRC/19/61/Add.2). Il avait prévu de se rendre en Irak du 6 au 15 octobre 2011 comme convenu provisoirement; cependant, quelques jours seulement avant son voyage, le Gouvernement n'avait toujours pas confirmé officiellement les dates et l'ordre du jour, et la mission a donc malheureusement été annulée. Le Rapporteur spécial reste toutefois déterminé vis-à-vis du Gouvernement irakien à trouver d'autres dates en 2012. Il note avec appréciation la confirmation officielle par le Gouvernement de sa visite au Bahreïn, laquelle aura lieu dans la première moitié du mois de mars 2012. Le Rapporteur spécial a également accepté une invitation à se rendre au Tadjikistan, une mission qu'il espère entreprendre au cours de la seconde moitié de l'année 2012.

¹ Le Rapporteur spécial souhaite saluer l'excellent travail de recherche et le soutien offert par Andrew W. Maki et Catherine Cone, J.D., candidats à l'American University Washington College of Law.

C. Demandes en cours

6. Le Rapporteur spécial a réitéré son intérêt à entreprendre des visites dans un nombre de pays où des demandes d'invitation sont en cours, y compris l'Arabie Saoudite (2005), Chypre (2010), El Salvador (2010), l'Érythrée (2005), l'Éthiopie (2005), la Fédération de Russie (2000), le Ghana (2010), la Guyane (2010), l'Inde (1993), l'Iran (République islamique d') (2005), le Kenya (2010), le Pakistan (2010), la République arabe syrienne (2005), l'Ouzbékistan (2006) et le Venezuela (République bolivarienne du) (2010). Le Rapporteur spécial a adressé une demande de visite à Cuba et au Zimbabwe, dont les gouvernements l'avaient auparavant invité à s'y rendre; à ce jour, cependant, il n'y a eu aucun autre engagement de la part de l'un ou l'autre de ces États concernant la possibilité d'une telle visite. En 2011, le Rapporteur spécial a adressé une demande de visite au Bélarus, au Guatemala et au Maroc (y compris au Sahara occidental) et aux États-Unis d'Amérique.

D. Points saillants des principales présentations et consultations

7. Le 27 septembre 2011, le Rapporteur spécial a participé au Washington College of Law (Washington, D.C.) à une table ronde composée d'experts de haut niveau sur le thème : « Déconstruire la peine de mort ». Le but était d'examiner les implications et l'application de la peine de mort aux États-Unis d'Amérique.

8. Du 18 au 20 octobre 2011, le Rapporteur spécial a présenté son rapport provisoire (A/66/268) à l'Assemblée générale au siège où il a également participé à deux événements parallèles : l'un organisé par la Mission permanente du Danemark et le Conseil international de réhabilitation pour les victimes de torture sur « la réhabilitation des victimes de la torture », et l'autre organisé conjointement par le Human Watch Rights et l'American Civil Liberties Union sur « le recours excessif dangereux de l'isolement cellulaire ». Il a également rencontré des représentants de missions permanentes du Danemark et de l'Irak. Il a par ailleurs rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales qui plaident pour la fin de la torture dans un contexte de soins de santé.

9. Le 21 octobre 2011, le Rapporteur spécial et les autres titulaires de mandat impliqués dans l'étude sur la détention secrète (A/HRC/13/42), y compris le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme au cours de la répression du terrorisme, le Groupe de travail sur la détention arbitraire et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires ont adressé des lettres de suivi à 59 États demandant à leurs gouvernements respectifs de fournir un état actuel de la mise en œuvre des recommandations contenues dans l'étude.

10. Du 29 octobre au 2 novembre 2011, le Rapporteur spécial a participé à la rencontre annuelle de l'Association internationale du barreau, à Dubaï. Il a parlé des récents développements en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et des impacts connexes sur les droits de l'homme.

11. Les 10 et 11 novembre 2011, le Rapporteur spécial à prononcé à Genève un discours sur le thème dominant lors du Forum mondial sur le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sous les auspices de l'Association pour la prévention de la torture, sur le thème : « Prévenir la torture, garder la dignité : du plaidoyer à l'action ». Il a également prononcé un discours sous le thème « Parvenir à une stratégie plus inclusive de la prévention de la torture ». Il a également rencontré le représentant de la Mission permanente du Kirghizistan en préparation de la mission dans le pays.

12. Le 14 novembre 2011, le Rapporteur spécial a participé à une série de rencontres thématiques et géographiques organisées par le Secrétariat international d'Amnesty International à Londres.

13. Les 21 et 22 novembre 2011, le Rapporteur spécial a participé à une rencontre à Buenos Aires abritée par l'Institut des droits de l'homme du Marché commun du sud (MERCOSUR) avec les autorités fédérales et provinciales, ainsi que les organisations non gouvernementales argentines de prévention de la torture. Il a également rencontré le président du comité du sénat sur les droits constitutionnels afin de s'enquérir de l'état d'avancement d'un projet de loi sur la création d'un mécanisme national de prévention. En outre, le Rapporteur spécial a participé à un point de presse des correspondants étrangers sur l'état des poursuites en Amérique latine des violations des droits de l'homme, y compris la torture.

14. Les 29 et 30 novembre 2011, le Rapporteur spécial a été panelliste lors d'une consultation régionale des Amériques sur le renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les mécanismes régionaux des droits de l'homme sur la torture et la protection des victimes, en particulier des personnes privées de leur liberté, tenue au secrétariat de la Commission interaméricaine des droits de l'homme à Washington, D.C.

15. Les 15 et 16 décembre 2011, le Rapporteur spécial était panelliste lors de consultations régionales pour l'Europe sur le renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les mécanismes régionaux des droits de l'homme sur la torture et la protection des victimes, en particulier des personnes privées de leur liberté, tenue à Genève. Le Rapporteur spécial a également rencontré l'ambassadeur du Bahreïn.

E. Principales déclarations à la presse

16. Le 22 août et le 22 décembre 2011, une déclaration mixte de tous les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales a été présentée au Conseil des droits de l'homme lors de ses dix-septième et dix-huitième sessions spéciales sur la situation des droits de l'homme en République arabe syrienne. Les experts ont fait appel à l'action, y compris la fin de la violence et de la répression, l'accès aux installations médiatiques, une enquête rapide et minutieuse des violations alléguées, la poursuite des auteurs de violations des droits de l'homme, et l'obtention par les victimes et leurs familles d'une réparation et d'une indemnisation adéquate.

17. Le 22 septembre 2011, le Rapporteur spécial et le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial de la situation des droits de l'homme en République islamique syrienne et le Rapporteur spécial de l'indépendance des juges et des avocats, ont condamné l'exécution publique par pendaison d'un jeune de 17 ans et la pratique en cours chez les autorités iraniennes d'exécuter les personnes accusées d'infractions liées aux stupéfiants. Les experts ont demandé une suspension immédiate de la peine de mort, en particulier dans les cas impliquant des stupéfiants et des jeunes.

18. Le 18 octobre 2011, le Rapporteur spécial a appelé à l'interdiction d'un isolement cellulaire illimité et d'un isolement cellulaire prolongé, qu'il a défini comme toute durée d'isolement de plus de 15 jours. Le Rapporteur spécial a également appelé à la fin de la pratique d'isolement cellulaire dans le cas d'une détention provisoire basée uniquement sur la gravité de l'infraction présumée, et à une interdiction absolue de son utilisation à l'égard des jeunes et des personnes souffrant de déficiences mentales.

III Commissions d'enquête en matière de torture et autres formes de maltraitance

A. Comprendre l'usage et les limites des commissions d'enquête, et comment les renforcer

19. Dans le contexte international des droits de l'homme, les commissions d'enquête sont des commissions d'investigation indépendantes créées en réponse à des cas de violations des droits de l'homme, y compris, mais sans s'y limiter, les cas de torture, de génocide, d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions et d'incidents impliquant des meurtres en masse ou qui retiennent l'attention (A/HRC/8/3, para. 12.) La plupart des commissions d'enquête sont créées à l'initiative des autorités nationales du pays concerné. Elles peuvent avoir des experts internationaux en leur sein. Dans le présent rapport, les commissions d'enquête désignent les commissions nationales d'enquête et les commissions de vérité, ainsi que toutes les enquêtes menées par les institutions nationales de défense des droits de l'homme. La détermination des responsabilités et la défense des droits des victimes constituent la base commune des commissions d'enquête et des commissions de vérité. Alors qu'une commission d'enquête peut être créée lorsque la violence est à son pic, une commission de vérité ne peut être instituée qu'à la fin du conflit. Les commissions d'enquête nationales ou internationales font généralement suite aux demandes concertées de la société civile ou de la communauté internationale. Cependant, les commissions d'enquête internationales tendent à avoir des mandats d'une durée relativement plus courte visant à identifier les schémas de violations sur une période prolongée de conflit armé.

20. De manière générale, la portée de l'enquête d'une commission est circonscrite du point de vue temporel et spatial et se résume généralement à enquêter sur un événement ou une série d'événements en particulier. Dans le souci de prévenir d'éventuelles violations à l'avenir ou de renforcer le système de justice pénale, une commission d'enquête peut bénéficier d'un mandat plus étendu qui lui permet de rapporter les causes de la violation et de formuler des recommandations en vue d'une réforme institutionnelle² et de l'indemnisation des victimes.

21. De nos jours, les commissions d'enquête jouent un rôle central dans l'effort de gestion des modes et pratiques de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants à travers le monde.

22. Le Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul) fournit des directives complètes relatives aux normes juridiques internationales et aux obligations éthiques requises pour les procédures d'enquête, les entretiens et la collecte de preuves de torture aussi bien physique que psychologique, y compris une partie consacrée aux commissions d'enquête sur la torture et autres formes de maltraitance. En outre, l'ensemble des principes revus de protection et de promotion des droits de l'homme à travers des mesures de lutte contre l'impunité³ contient huit principes propres aux commissions d'enquête. Toutefois, les circonstances dans lesquelles les commissions d'enquête sont appropriées et la façon dont elles pourraient apporter des bénéfices spécifiques ne font pas l'objet de débats poussés.

23. L'objectif du présent rapport est d'approfondir le dialogue de la communauté internationale sur les commissions d'enquête et de fournir des directives quant au moment où de telles commissions doivent être créées par les États en réponse aux modes ou pratiques de torture et d'autres formes de maltraitance. Lorsqu'elle est bien utilisée, une

² A/HRC/8/3, para. 18.

³ E.CN.4/2005/102/Add.1.

commission d'enquête peut constituer un puissant outil pour dévoiler les modes et pratiques de violations et y mettre fin; faire un premier pas dans le sens de satisfaire le droit des victimes à la vérité et prendre des mesures de réparations en consultation avec les victimes; assurer la responsabilité des institutions étatiques et la conformité au droit international des droits de l'homme; et promouvoir une participation démocratique et citoyenne à la surveillance des droits de l'homme. En outre, les commissions d'enquête peuvent jouer un rôle intégral dans la facilitation des enquêtes officielles sur les systèmes actuels ou passés de torture et d'autres formes de maltraitance et ouvrir ainsi la voie à des poursuites judiciaires efficaces et justes. Une vaste expérience a été acquise grâce aux commissions d'enquête créées au niveau national et par la communauté internationale dans des situations où la découverte et le dévoilement de la vérité ont été jugés essentiels pour la préservation ou la restauration de la paix et de la sécurité des nations. Des enseignements peuvent être tirés de ces expériences quant aux facteurs qui pourraient mener à la réussite ou à l'échec d'une commission d'enquête.

24. Pour la raison qui précède, l'autre objectif visé par le présent rapport est de susciter davantage de discussions sur les normes applicables à la création et à la conduite des commissions d'enquête et le rapport entre les commissions d'enquête et le respect par un État de ses obligations. Parmi ces obligations se trouve l'obligation d'enquêter et d'engager des poursuites en matière de torture et autres formes de maltraitance, et celle d'offrir des recours aux victimes de violations antérieures, y compris des mesures de réparation pour le préjudice subi et de prévention d'une éventuelle résurgence.⁴

B. Objectifs

25. L'objectif principal généralement visé par les commissions d'enquête est la découverte, la clarification et la reconnaissance formelle des causes et conséquences des violations passées afin d'établir les responsabilités. Dans cette posture, les commissions d'enquête constituent des mécanismes d'établissement des faits dont le but est d'élaborer un rapport précis du passé en clarifiant et renforçant la compréhension par le public de certains événements ou d'une période particulière. Cet objectif se réalise au moyen de plusieurs entretiens et par la mise en place d'un cadre visant à recueillir les témoignages d'un vaste éventail d'acteurs, y compris les victimes, les témoins et les autorités gouvernementales. Le rapport historique soutenu qui en résulte permet un compte rendu plus détaillé des schémas de violences, l'identification des points d'ombre en matière de lutte contre la torture et autres formes de maltraitance, l'ouverture de la voie au dialogue public qui aurait fait défaut par le passé et la correction des perceptions erronées du public en ce qui concerne certains événements ou une période donnée. Les commissions d'enquête efficaces peuvent contribuer à l'établissement des responsabilités en ouvrant la voie vers une stratégie efficace de poursuites des auteurs.

26. Les commissions d'enquête peuvent également être créées pour atteindre d'autres objectifs, notamment :

- a) contribuer à l'établissement des responsabilités des auteurs;
- b) répondre aux besoins des victimes;

⁴ Dans sa résolution 18/7, le Conseil des droits de l'homme institue le mandat de Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, la justice, la réparation et les garanties de la non-récurrence. Le Conseil désignera un titulaire de mandat lors de sa dix-neuvième session.

c) déterminer la responsabilité institutionnelle et proposer des réformes institutionnelles, juridiques et personnelles;⁵

d) promouvoir la réconciliation.

En effet, le processus d'établissement des responsabilités peut être appuyé par les travaux d'une commission d'enquête lorsque les informations et les noms recueillis par la commission sont mis à la disposition des autorités judiciaires. Bien que les preuves recueillies par une commission d'enquête ne soient pas souvent recevables devant un tribunal du fait des mesures clémentes employées par la commission afin d'encourager une participation massive, ces informations peuvent servir à éclairer le contexte et à découvrir de nouvelles preuves.⁶

C. Valeur ajoutée

27. Lorsque les États s'en servent, une commission d'enquête peut constituer un précieux outil de respect des obligations du droit international des droits de l'homme qui prescrit aux États de mener des enquêtes indépendantes sur les cas de torture, de meurtre (par exemple, les exécutions extrajudiciaires) et autres atrocités (A/HCR/8/3, para. 12.)

28. Bien que les commissions d'enquête puissent varier par rapport à leur origine et à leur mandat, il existe trois caractéristiques qui en font un outil efficace et unique : elles sont généralement ponctuelles, autonomes et indépendantes, en plus d'être centrées sur les victimes, ce qui favorise une participation plus large et active des victimes dans le processus d'établissement des faits et d'identification des éléments prioritaires que comportent les réparations.

29. Pour certaines victimes et autres personnes, l'importance de dire la vérité en public ne réside pas seulement dans la révélation de nouvelles informations, mais également dans le fait de reconnaître de manière officielle des faits déjà connus. Les chercheurs dans le domaine de la justice de transition soutiennent que l'importance de la reconnaissance officielle des faits est proportionnelle à la mesure dans laquelle ces faits avaient été dissimulés ou contestés; plus les faits ont été dissimulés ou contestés, plus grande et significative devient la nécessité d'une déclaration officielle exacte et complète de ces faits.

30. Les commissions d'enquête peuvent répondre à certains besoins de guérison et de recours des victimes en leur offrant une tribune où elles peuvent s'exprimer. Dans ce contexte, les commissions d'enquête peuvent également contribuer à reconforter les proches des victimes. De manière générale, les commissions d'enquête présentent leurs conclusions à temps, renforçant ainsi l'approche de ce mécanisme axée sur les victimes, surtout par rapport aux poursuites judiciaires qui, d'habitude, prennent bien plus de temps.

31. Les commissions d'enquête peuvent être créées à la suite de graves incidents qui suscitent des inquiétudes quant à la capacité des organes d'investigation à déceler rapidement, de manière rigoureuse et impartiale les causes profondes de certains crimes de

⁵ Par exemple, le rapport de la Commission nationale de vérité et justice de Haïti (1995) a par la suite servi de base à la police civile pour examiner de nouvelles demandes.

⁶ Voir par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Application à la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire Florencio Chitay Nech et al. (Affaire 12.599) c. République du Guatemala, (avril 2009); Cour interaméricaine des droits de l'homme, Plan de Sánchez Massacre c. le Guatemala, jugement du 29 avril 2004 (au fond), Série C N° 105; Cour interaméricaine des droits de l'homme, Affaire Maritza Urrutia c. le Guatemala, jugement du 27 novembre 2003 (au fond, préjudices et dépens), Série C N° 103; et Cour interaméricaine des droits de l'homme, Affaire Myrna Mack-Chang c. le Guatemala, jugement du 25 novembre 2003 (fond, préjudices et dépens), Série C N° 101.

masse ou à caractère politique ou des violations systémiques. Dans ces situations, comme le souligne un ancien titulaire de mandat, les autorités gouvernementales censées mener des enquêtes et engager des poursuites hésitent à le faire.⁷

32. Le caractère indépendant de la structure et du mandat des commissions d'enquête leur permet aussi d'établir les responsabilités institutionnelles et de proposer des réformes. Étant donné la pluralité des sources de preuves et de faits présentés aux commissions d'enquête, ces dernières sont souvent capables d'identifier les échecs de politiques spécifiques et de détecter les défaillances systémiques ou les pratiques de certains organismes publics. Enfin, les commissions d'enquête peuvent aider à identifier les mesures visant à promouvoir la réconciliation au sein de sociétés divisées en s'attaquant directement aux violations passées.

33. Les commissions d'enquête sont particulièrement utiles lorsqu'il manque d'informations publiques au sujet d'un événement ou d'une question spécifique, par exemple, dans les cas où certaines informations sont restées absolument confidentielles ou classées pour des raisons de sécurité nationale ou de renseignement. Dans des circonstances pareilles et en vue du respect des principes de participation constructive et significative des victimes à l'établissement des faits, la recherche de la vérité et l'établissement de la responsabilité des auteurs, il est essentiel de veiller au respect du droit des victimes à une enquête effective et aux mesures de réparation. Dans ce sens, les commissions d'enquête peuvent faciliter la divulgation optimale d'informations pertinentes. Lorsque les informations sont recueillies à huis clos, la commission d'enquête peut transmettre un extrait ou une synthèse de telles informations à l'autorité judiciaire compétente afin que des informations tenues pour secrètes par l'État soient scrupuleusement vérifiées.

D. Historique et pratique actuelle

34. Les commissions d'enquête sur la torture et autres formes de maltraitance remontent au moins à la pratique des enquêtes publiques *ad hoc* ou des enquêtes royales sur des sujets précis qui avaient lieu au Royaume-Uni au onzième siècle et qui avaient par la suite été étendues aux autres pays du Commonwealth. Aux dix-neuvième et vingtième siècles, les enquêtes publiques étaient devenues courantes en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Ces enquêtes visaient à fournir des avis au Gouvernement sur plusieurs questions de politique publique, les allégations de défaillance des agents de l'État et à enquêter sur les causes de catastrophes graves. Beaucoup d'autres États dont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Kenya, le Maroc, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, la Suède et les États-Unis d'Amérique ont par le passé ou récemment fait recours aux commissions d'enquête avec des membres désignés ou en mandater les institutions nationales de défense des droits de l'homme pour mener des enquêtes de manière plus systématique afin d'élucider des crimes ou des événements spécifiques.

35. De manière globale, la création de commissions d'enquête par les États suite à des violations présumées devrait être perçue comme une démarche positive, puisque les États sont responsables devant la communauté internationale de leurs obligations acquises de manière solennelle. Cependant, certains États peuvent créer des commissions d'enquête dans le but de donner l'impression qu'une enquête sérieuse est en cours et de retarder ainsi toute action de la communauté internationale. Il est bon de croire à la bonne foi de l'État qui met sur pied une commission d'enquête, mais en dernier ressort, cette bonne foi doit être jugée en fonction des résultats enregistrés à terme.

⁷ A/HRC/8/3, para.12.

36. Il existe également des exemples de commissions d'enquête qui ont connu un succès mitigé du fait d'autres facteurs. En 2009, le gouvernement du Sri Lanka a dissolu la Commission d'enquête présidentielle qui avait été créée pour enquêter sur les cas de violations graves des droits de l'homme à partir de 2006. Cette commission n'avait pas pu mener à terme sa mission parce que son mandat n'avait pas été prorogé, faute de ressources et de volonté politique.⁸ Le rapport final de la Commission Vérité et réconciliation du Liberia a été critiqué pour sa mauvaise conception, son manque de transparence dans l'explication des arguments qui le sous-tendaient ainsi que l'incohérence des recommandations politiques présentées.⁹ La loi de 2005 créant la Commission Vérité et réconciliation d'Indonésie a été cassée par la Cour constitutionnelle au motif que la condition préalable d'amnistier les auteurs des infractions était en violation des droits des victimes tels que garantis par la Constitution indonésienne.¹⁰ La Commission Vérité et réconciliation créée en République démocratique du Congo en 2003 a souffert de plusieurs grosses failles dans sa structure, notamment le manque de transparence dans la sélection des membres dont certains avaient des affinités avec les personnes impliquées dans les crimes qui faisaient l'objet d'enquêtes.¹¹

1. Les commissions d'enquête internationales

37. Au cours des dernières années, l'Organisation des Nations Unies a mis sur pied des commissions d'enquête qui ont pris différentes formes. Ces commissions étaient créées par le Conseil de sécurité dans les cas, par exemple, du Darfour (résolution 1564 (2004))¹² et du Liban (résolutions 1595 (2005), 1636 (2005) et 1644 (2005)); et par le Secrétaire général dans les cas, par exemple, de la Côte d'Ivoire,¹³ du Timor-Leste (résolution 1690 (2006)), de la Guinée¹⁴ et du Pakistan.¹⁵ Ces commissions d'enquête disposaient d'un mandat bien délimité et consacré sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire.¹⁶

38. Les soulèvements du « Printemps arabe » et les violentes répressions qui s'en sont suivis ont également fait l'objet de plusieurs commissions d'enquête récentes à l'initiative du Conseil des droits de l'homme. Par exemple, dans sa résolution S-15/1, le Conseil a mis sur pied une commission d'enquête avec pour mission d'enquêter sur les violations présumées du droit international des droits de l'homme dans la Jamahiriya arabe libyenne, d'établir les faits et d'en identifier les responsables et de proposer des mesures de reddition de compte.¹⁷ Le Conseil, dans sa résolution S-16/1, a créé une commission d'enquête internationale

⁸ Voir Amnesty International, « Twenty Years of Make-Believe: Sri Lanka's Commissions of Inquiry », ASA 37/005/2009.

⁹ Voir « Beyond the Truth and Reconciliation Commission: Transitional Justice Options in Liberia », International Center for Transitional Justice, mai 2010.

¹⁰ Voir « Derailed: Transitional Justice in Indonesia Since the Fall of Soeharto », International Center for Transitional Justice and Commission for the Disappeared and Victims of Violence, mars 2011. Disponible sur le site http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kontras-Indonesia-Derailed-Report-2011-English_0.pdf.

¹¹ Voir « Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC », International Center for Transitional Justice, mars 2009.

¹² La commission avait recommandé au Conseil de sécurité dans le cas du Darfour de saisir la Cour pénale internationale de La Haye.

¹³ S/2004/384.

¹⁴ S/2009/693.

¹⁵ S/2010/191.

¹⁶ L'Organisation des Nations Unies a également appuyé des commissions de vérité; voir par exemple la Commission chargée de faire la lumière sur le passé au Guatemala qui a publié ses conclusions en 1999 et la Commission de la vérité pour El Salvador, mandatée par les accords de paix du 16 janvier 1992, qui a mis fin à la guerre.

¹⁷ La commission a publié un rapport (A/HRC/17/44) et rendra son rapport final en mars 2012.

indépendante pour enquêter sur les violations présumées du droit international des droits de l'homme en République arabe syrienne depuis mars 2011.¹⁸

39. Le Conseil des droits de l'homme a également mandaté une mission d'établissement des faits relatifs au conflit de Gaza en 2009,¹⁹ et une autre en République arabe syrienne en 2012.²⁰

2. Les commissions d'enquête régionales

40. Le Conseil de l'Europe a mis sur pied des commissions d'enquête avec mandats variés, placé sous l'autorité de différents organes.²¹ En 2006, une commission d'enquête du Parlement européen constituée de 46 membres avait été créée pour enquêter sur l'utilisation présumée des pays européens par la Central Intelligence Agency des États-Unis pour le transport et la détention illégale de prisonniers.²² Dans un discours devant le Parlement européen en 2009, l'expert en droit international, Antonio Cassese, avait suggéré la création d'une commission d'enquête permanente au sein de l'Europe en vue de faciliter la conduite d'enquêtes rapides visant à déterminer si des actes de torture ou d'autres crimes internationaux avaient été perpétrés.

3. Les commissions d'enquête nationales

41. Plusieurs commissions d'enquête nationales contemporaines ont été créées pour examiner les questions relatives aux secrets et à la complicité des États dans des cas de torture après les attentats du 11 septembre 2001.²³ Deux exemples de telles commissions sont : la commission d'enquête sur les détenus au Royaume-Uni (communément appelée la Commission Gibson) et la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens dans l'affaire Maher Arar au Canada (également connu sous le nom de Commission Arar).

42. La Commission Gibson a été créée pour déterminer si et dans quelle mesure les services de sécurité de l'État et les agences de renseignement étaient impliqués ou autrement dit étaient complices de maltraitance ou de transferts illégaux de détenus arrêtés par des pays tiers pendant les opérations de lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001. Certaines organisations non gouvernementales ont critiqué la commission d'enquête pour son manque de transparence et la non-participation des victimes et autres tiers.²⁴

43. La Commission Arar a été créée pour enquêter sur la détention en 2002 de Maher Arar alors qu'il transitait par New York et sa remise aux autorités de la République arabe syrienne où il a été soumis à des actes de torture. Dans son rapport, la Commission a reconnu les torts causés à M. Arar et a suggéré de possibles mesures de réparation; elle a

¹⁸ La Commission a publié un rapport (A/HRC/S-17/2/Add.1) et présentera une mise à jour écrite du présent rapport au Conseil des droits de l'homme lors de sa dix-neuvième session.

¹⁹ A/HRC/12/48.

²⁰ A/HRC/18/53.

²¹ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Setting up an independent European commission of inquiry into serious allegations of grave human rights violations », 7 avril 2011.

²² Les conclusions de l'enquête et celles d'autres enquêtes nationales et internationales ont été examinées par quatre titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (A/HRC/13/42).

²³ Plusieurs autres commissions d'enquête nationales contemporaines ont traité d'autres sujets; par exemple, au Guatemala, une commission qui a rendu son rapport final en 1999 s'est penchée sur les caractéristiques et les causes de la guerre civile au début des années 1980.

²⁴ Voir par exemple la lettre conjointe adressée à la Commission d'enquête sur les détenus, 3 août 2011. Disponible sur le site www.amnesty.org/en/library/asset/EUR45/010/2011/en/daf5cd13-dea8-47d2-99d2-6628b963f511/eur450102011en.pdf.

également examiné les politiques et les activités de la Gendarmerie royale du Canada et a émis des recommandations concernant les mécanismes de partage de l'information et de surveillance des agences de sécurité nationale, notamment des directives spécifiques visant à garantir la reddition des comptes et la prévention d'éventuelles complicités de torture à l'avenir.

44. Au cours des visites du titulaire de mandat, des rapports de torture provenant de sources nationales telles que la commission d'enquête officielle ont été analysés dans le souci de vérifier les allégations de torture et d'autres formes de maltraitance.²⁵ En mai 2011, le Rapporteur spécial a conduit une visite en Tunisie pour prendre contact avec le Gouvernement de transition en vue de l'examen des violations commises par le régime précédant l'évaluation des violations commises pendant la période de transition sous les autorités de transition et l'identification des mesures à mettre en œuvre pour prévenir les actes de torture et autres formes de maltraitance à l'avenir. Dans son rapport à ce propos (A/HRC/19/61/Add.1), le Rapporteur spécial parle de la « commission nationale en vue de l'établissement des faits d'abus et de violations à partir du 17 décembre jusqu'à l'élimination de la cause » et formule des recommandations pour l'amélioration des méthodes de travail de la commission d'établissement des faits, surtout en ce qui concerne les mesures qui pourraient permettre une meilleure conservation des preuves recueillies.

45. Répondant à la pression internationale, le président du Kirghizstan, à la suite de concertations avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, a mis sur pied une commission d'enquête sur les événements survenus au sud du Kirghizstan. Le Rapporteur spécial prendra ces conclusions en compte dans son rapport sur le Kirghizstan, à la suite de son voyage prévu pour décembre 2011. Il prendra également en compte la réponse du Gouvernement au moment de formuler ses propres recommandations qui incluront un examen des événements de juin 2010 survenus à Osh et dans les provinces environnantes, en plus d'autres questions relevant du cadre de son mandat.

46. Au Bahreïn, une commission d'enquête a été créée conformément à l'ordonnance royale N° 28, suite aux événements de février et mars 2011 et après, dans le but d'enquêter sur les violations présumées des droits de l'homme à l'échelle internationale et de faire des recommandations. En réponse au rapport rendu par la Commission en novembre 2011, le Gouvernement a participé à un processus de consultations avec les acteurs concernés en vue de la mise en application des recommandations, y compris l'examen de toutes les plaintes de torture et autres formes de maltraitance. Le Rapporteur spécial se réjouit de l'opportunité de procéder au suivi du rapport de la Commission dans le cadre de son mandat et de contribuer davantage au processus de réforme pendant sa visite officielle au Bahreïn en mars 2012.

E. Les commissions d'enquête n'exonèrent pas les États de leurs obligations juridiques

47. Bien que les commissions d'enquête puissent aider les États à respecter leurs obligations juridiques internationales en matière de torture et autres formes de maltraitance, la création d'une commission d'enquête n'enlève rien à ces obligations juridiques. Le cadre juridique international doit de ce fait être pris en compte dans toutes les étapes de la conception et de la création des commissions d'enquête sur la torture et autres formes de maltraitance. Le droit international reconnaît un large éventail d'obligations aux États et de droits correspondants aux victimes de torture et autres formes de maltraitance. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres

²⁵ Voir E/CN.4/1997/7, annexe.

peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les documents constitutifs des systèmes régionaux de défense des droits de l'homme²⁶ répertorient six obligations étroitement liées aux États. De manière globale, ces obligations sont a) l'obligation de protéger les personnes physiques des maltraitances de la part du public ou des acteurs privés; b) l'obligation d'enquêter; c) l'obligation d'élaborer et de mettre en application des lois criminalisant la torture; d) l'obligation d'écarter les aveux obtenus par la torture et autres formes de maltraitance des preuves présentées contre l'accusé dans le cadre d'une poursuite pénale; e) l'obligation de former le personnel et offrir des garanties procéduraires; et f) l'obligation d'accorder des recours et des mesures de réparation aux victimes. Une commission d'enquête efficace permettra à un État de répondre à toutes ces obligations qui toutes restent en vigueur indépendamment de la portée du mandat ou des termes de référence de la commission.

48. L'obligation positive des États d'enquêter sur les violations flagrantes du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire²⁷ est étroitement liée à l'obligation de poursuite et au droit à la vérité.²⁸ Dans sa jurisprudence, le Comité des droits de l'homme invoque constamment l'obligation des États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et de les sanctionner.²⁹ Dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, l'Assemblée générale affirme que l'obligation d'appliquer le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire implique l'obligation d'enquêter sur les violations de manière efficace, rapide, rigoureuse et impartiale et le cas échéant, de poursuivre les responsables présumés conformément aux dispositions du droit interne et international. En outre, les États ont le devoir d'enquêter et, si les preuves sont suffisantes, ils doivent remettre le présumé coupable de violations à la justice; si ce dernier est reconnu coupable, il doit être puni.³⁰

49. L'article 12 de la Convention contre la torture oblige expressément les États parties à enquêter sur toutes les allégations de torture lorsqu'elle affirme que chaque État partie doit veiller à ce que ses autorités compétentes ouvrent une enquête immédiate et impartiale chaque fois qu'il y a des raisons de croire qu'un acte de torture a été commis sur un territoire relevant de sa compétence. Dans son observation générale N° 20, le Comité des droits de l'homme a déclaré qu'un recours efficace en cas d'allégations de torture ou d'autres formes de maltraitance constituant une violation de l'article 7 nécessite une enquête rapide et impartiale des autorités compétentes. En outre, le droit à un recours effectif reconnu par l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est bien compris comme intégrant l'obligation d'enquêter.

²⁶ La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales affirme que les États ont le devoir d'enquêter aussi bien dans le souci de donner effet aux droits et libertés contenus dans la Convention que lorsqu'un recours efficace implique une enquête efficace. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples établit l'obligation des États de donner effet aux droits, devoirs et libertés inscrits dans la Charte, ce qui nécessite d'enquêter sur les violations présumées des droits de l'homme. La Convention américaine relative aux droits de l'homme affirme que la pleine jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention impute aux États la responsabilité positive d'enquêter sur les violations des droits de l'homme.

²⁷ Voir A/HRC/18/25.

²⁸ Voir E/CN.4/2006/9.

²⁹ *Bubakar Amirov c. Fédération de Russie*, communication N° 1447/2005, constatations adoptées le 2 avril 2009, para. 11.2; *Orly Marcellana et Daniel Gumanoy c. Les Philippines*, Communication N° 1560/2007, constatations adoptées le 30 octobre 2008, para. 7.2.

³⁰ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, paragraphes 3 b) et 4.

50. Le Comité des droits de l'homme note dans son observation générale N° 31 qu'en plus du fait que l'État a mis sur pied des mécanismes judiciaires appropriés, les mécanismes administratifs sont particulièrement nécessaires pour donner effet à l'obligation générale d'enquêter sur les allégations de violations de manière rapide, rigoureuse et efficace à travers des organes impartiaux. Tout manquement d'un État partie à l'obligation d'enquêter sur les allégations de violations pourrait en soi constituer une violation du Pacte.

51. Selon les Principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour établir la réalité des faits, les objectifs principaux d'une enquête efficace sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sont :

a) la clarification des faits, l'établissement et la reconnaissance de la responsabilité des individus et de l'État en faveur des victimes et de leurs familles;

b) l'identification des mesures nécessaires pour la prévention de la récurrence;

c) la facilitation des poursuites et, le cas échéant, la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre des personnes mises en cause et la reconnaissance de la nécessité de mesures intégrales de réparation et de recours de la part de l'État, y compris une indemnisation financière équitable et conséquente et l'octroi de moyens pour les soins médicaux et la réinsertion.³¹ Les caractéristiques d'une enquête efficace englobent la mise en place d'un mécanisme capable de recueillir les plaintes et de les vérifier,³² des enquêteurs compétents et impartiaux, une bonne documentation des crimes commis,³³ et une protection adéquate des victimes, des témoins et des personnes chargées des enquêtes.³⁴ Un agent public impliqué ne peut être autorisé à continuer ses fonctions que dans la mesure où les allégations faites contre sa personne ne sont pas fondées en attendant les conclusions d'une enquête et d'éventuelles poursuites judiciaires ou disciplinaires.³⁵

52. La portée et le type d'informations révélées par les commissions d'enquête sont généralement différents des informations obtenues par le biais d'une enquête criminelle et de poursuites officielles. Étant donné que les poursuites sont intentées dans le cadre de la mission de l'État qui consiste à établir la responsabilité individuelle, elles ne peuvent produire qu'une quantité et un type d'informations limités. Une fois qu'une allégation de torture ou d'autres formes de maltraitance est portée à la connaissance des autorités compétentes dans le but de poursuites judiciaires, les résultats complets de l'enquête ne sont pas toujours dévoilés au public.³⁶ Tout en restant concentrées sur la responsabilité, les commissions d'enquête vont également plus en profondeur et plus amplement dans les faits et les circonstances pertinents qui ont conduit aux violations, que ne le ferait une autorité d'enquête judiciaire. Ainsi, une commission d'enquête peut permettre d'avoir une vue plus complète de la méthode et des motifs de torture sans se limiter à l'analyse de simples conséquences humaine, juridique et politique d'une politique gouvernementale en matière de torture, mais également en révélant des modes de violation plus vastes, l'implication et la responsabilité institutionnelle, la responsabilité de commandement et en fournissant de précieuses informations et indices contextuels aux témoins (voir par exemple la Commission Gibson).

³¹ Résolution 55/89 de l'Assemblée générale, annexe, para. 1.

³² E/CN.4/2003/68.

³³ A/62/221, para. 52.

³⁴ Résolution 55/89 de l'Assemblée générale, para. 3 b).

³⁵ E/CN.4/2003/68, para. 2.

³⁶ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 7.

53. Les commissions d'enquête peuvent compléter le rôle de l'autorité judiciaire³⁷ puisqu'elles peuvent utiliser des informations qui autrement seraient jugées irrecevables devant un tribunal, étant donné qu'elles sont moins rigoureuses en matière de preuves. Par exemple, dans des commissions d'enquête, les preuves basées sur les oui-dire sont admises du fait de la souplesse des exigences en matière de standards de preuves. De même, la charge de la preuve requise n'est en général pas aussi stricte qu'elle le serait dans un procès pénal; par exemple, la prépondérance de la preuve peut suffire, contrairement à l'exigence de preuve au-delà du doute raisonnable. En outre, dans le cas de la commission d'enquête, les individus sont généralement appelés à volontairement témoigner ou à faire des déclarations écrites, contrairement aux déclarations formelles exigées par les poursuites devant les tribunaux traditionnels.³⁸

54. Les commissions d'enquête peuvent aussi apporter une assistance directe aux autorités judiciaires en leur fournissant les informations collectées. Les informations issues d'un rapport final de commission peuvent constituer un important outil, ne serait-ce que partiel, dans la cause d'une victime dans le cadre de poursuites officielles. Par exemple, les conclusions de la commission peuvent donner des informations sur le rôle et le degré de complicité des agents de l'État dans les actes de torture. Chaque fois qu'une commission reçoit des allégations de torture ou autres formes de maltraitance commises par des acteurs étatiques ou non étatiques, ces allégations et toutes les preuves y afférentes doivent être transmises aux autorités judiciaires en vue d'une enquête judiciaire officielle et de poursuites éventuelles.

55. Si une commission d'enquête précède les poursuites pénales officielles ou si les deux mécanismes existent au même moment, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les travaux de la commission n'entravent les poursuites d'aucune manière que ce soit.³⁹ En créant une commission d'enquête internationale pour enquêter sur l'assassinat de l'ancien Premier ministre pakistanais Mohtarma Benazir Bhutto, le Secrétaire général avait convenu que la commission internationale devrait avoir pour mission l'établissement des faits et non l'initiation d'une enquête criminelle; la responsabilité de mener une enquête pénale, de retrouver les coupables et de les traîner en justice incombe aux autorités compétentes pakistanaises.⁴⁰

56. En outre, une commission d'enquête ne peut pas donner lieu à une loi ou un décret d'amnistie, car, les amnisties qui « empêchent de poursuivre les individus qui se seraient rendus coupables de crimes de guerre, de génocide, de crimes contre l'humanité et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme sont contraires aux obligations des États découlant des différentes sources du droit international et de la politique des Nations Unies. »⁴¹

³⁷ La Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone a coexisté avec la Cour spéciale pour la Sierra Leone qui avait été créée conjointement par le gouvernement sierra-léonais et les Nations Unies et dont la mission était de juger ceux qui avaient une plus grande responsabilité dans les crimes internationaux perpétrés pendant le conflit.

³⁸ Voir Haut-commissariat aux droits de l'homme, « Instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Directives en matière de poursuites », New York et Genève, 2006, p. 33.

³⁹ Voir E/CN.4/2003/68, para. 26 k).

⁴⁰ Voir le rapport de l'enquête de la Commission d'enquête des Nations Unies sur les faits et les circonstances de l'assassinat de l'ancien Premier ministre pakistanais, Mohtarma Benazir Bhutto (disponible sur le site) www.un.org/News/dh/infocus/Pakistan/UN_Bhutto_Report_15April2010.pdf, p. v.

⁴¹ Voir Haut-commissariat aux droits de l'homme, « Instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Amnisties », chap. V.

IV Identifier les meilleures pratiques et fixer les normes qui régissent les commissions d'enquête

57. La riche expérience au sein des commissions nationales et internationales d'enquête est source de multiples enseignements tant sur les bonnes que sur les mauvaises pratiques. Le Protocole d'Istanbul et les Principes de la lutte contre l'impunité fournissent des exemples d'établissement de normes qui s'appliquent à l'institution, aux objectifs, aux méthodes de travail et aux résultats des commissions d'enquête. Étant donné la grande variété des contextes et des buts pour lesquels les commissions d'enquête sont créées, les normes doivent être considérées comme indicatives et non comme absolument obligatoires, en tant que question de droit international. Néanmoins, il est important d'aborder les normes comme moyen de déterminer quand et comment les commissions d'enquête font en réalité la promotion des principes de droit international et aident les États et la communauté internationale à respecter leurs obligations juridiques.

A. Ressources

58. Une commission d'enquête doit recevoir les moyens de mener un examen sérieux et rigoureux des faits, dont la plupart seront cachés ou difficiles à attester. Pour cette raison, il est impératif qu'une commission ait à sa disposition les ressources financières pour voyager, fournir la protection à témoin, commander les rapports d'experts et financer les enquêtes et examens médico-légaux. Une commission doit être à mesure de louer les services d'un personnel de confiance doté d'une expertise professionnelle avérée, y compris d'un conseiller juridique, qui doit être protégé de l'influence politique. L'expertise technique et l'expérience dans les enquêtes doivent faire partie du processus de recrutement.

B. Commissions d'enquête internationales et commissions d'enquête nationales

59. S'il y a lieu, les capacités des commissions d'enquête nationales devraient être renforcées avant la création d'une commission d'enquête internationale. Le fait d'être proche de la population affectée augmente la légitimité et la force d'une commission d'enquête. Toutefois, lorsqu'ils manquent les ressources ou l'expertise nécessaires, les États doivent recourir à l'assistance internationale. Et la communauté internationale a l'obligation de créer une commission d'enquête, en utilisant divers mécanismes disponibles, lorsque l'État ne réussit pas à briser le cycle de l'impunité ou ne désire pas ou alors est incapable d'explorer la vérité et de rendre justice ou lorsque les violations des droits de l'homme menacent la paix et la sécurité internationales. En outre, les commissions d'enquête internationales peuvent jouer un rôle important dans la promotion d'enquêtes nationales futures.

C. Composition

60. Les personnes retenues comme membres d'une commission d'enquête doivent être choisies sur la base de critères visant à garantir l'indépendance et l'impartialité de l'organe.⁴² Ces membres doivent jouir d'une stature et d'une reconnaissance au sein de la communauté

⁴² Le Protocole d'Istanbul recommande qu'aucun membre d'une commission d'enquête ne soit associé à un organisme suspecté d'avoir pratiqué la torture, ou à un individu parti politique ou organisme public potentiellement impliqué (para. 109). Il suggère également que les commissions d'enquête soient composées d'au moins trois membres.

locale, qui inspirera confiance au public. Il est primordial que ces personnes aient un caractère moral et un parcours professionnel si élevés que les victimes et les témoins sentent qu'ils peuvent s'adresser à la commission et participer aux poursuites sans craindre que leurs témoignages soient mal utilisés.

61. Il y a différents critères à considérer dans le profil des membres d'une commission d'enquête, et chaque critère est valable dans des circonstances particulières et la culture juridique de chaque État. Par exemple, certains États peuvent souhaiter assurer la représentation de tout le spectre politique ou idéologique, et d'autres non. Dans tous les cas cependant, il est nécessaire de nommer des membres de commission qui dépasseront les partis pris et se consacreront avant tout à la vérité. Il est important de retenir des personnes ayant une expérience dans les méthodes d'établissement des faits et dans l'évaluation de la qualité des preuves; pour cette raison, il est conseillé d'inclure au moins quelques magistrats ou procureurs en fonction ou à la retraite. Il est également important que la commission rende compte d'une vaste expertise afin de garantir diverses interprétations des problèmes sous-jacents. Il faut également y intégrer des personnes de haute moralité ayant un arrière-plan en sciences (surtout en sciences médicales, psychiatriques et médico-légales), en sciences sociales, ainsi qu'en arts libéraux, y compris le journalisme.

62. Si les violations des droits de l'homme ont eu une dimension ethnique, raciale ou religieuse distincte, il est important d'intégrer les personnes qui comprennent pleinement le fardeau des communautés affectées. Dans tous les cas, une attention particulière doit être mise sur l'intégration des femmes dans la composition de la commission. L'inclusion de personnes dotées d'une perspective de genre pour mieux comprendre la manière particulière dont les personnes vulnérables, y compris les femmes, les enfants, les lesbiennes, les homosexuels, les personnes bisexuelles et transsexuelles, les personnes handicapées et les personnes appartenant à un groupe minoritaire ou autochtone, souffrent de violations, y compris la torture et autres formes de maltraitance, et la manière dont ces violations affectent la communauté, constitue un plus. L'équilibre géographique et interculturel dans une commission est également de la plus haute importance, pourvu que les normes d'expertise et de professionnalisme ne soient pas réduites au profit de l'équilibre politique.

63. Dans le cas des commissions créées par la communauté internationale, la nomination des membres doit refléter avant tout l'expertise, bien reconnue dans le droit international. Une expérience précédente au sein des commissions d'enquête a constitué un facteur important dans le succès des récentes commissions.

D. Mandat, pouvoirs et attributions

64. Une commission d'enquête doit être créée par l'instrument juridique le plus approprié à son contexte et doit refléter la plus grande importance que les États donnent à de tels organes d'enquête. L'instrument juridique qui crée une commission d'enquête peut être une loi, un arrêté ou un décret, ou une décision des plus hautes cours dans l'exercice de leurs fonctions d'investigation. Dans tous les cas, l'instrument juridique qui crée une commission d'enquête doit clairement identifier les termes de référence du mandat de la commission, y compris un cadre spatiotemporel précis approprié à la question qui fait l'objet d'enquêtes. Le mandat ne doit pas excessivement élargir l'univers des violations sur lesquelles enquêter. Le texte de l'acte d'autorisation doit également fixer clairement le champ d'application de l'enquête, en mentionnant avec précision les événements et les sujets à aborder. Les termes de référence doivent être énoncés dans un langage neutre afin d'éviter l'impression d'un résultat prédéterminé. Une commission doit être assez souple pour modifier les termes de référence dans des circonstances exceptionnelles, pourvu que les nouveaux éléments

découverts justifient la modification apportée et que la décision de la commission soit publiquement et clairement expliquée.⁴³

65. L'instrument juridique doit aussi clairement établir les pouvoirs et les attributions de la commission. Indépendamment du fait que les conclusions de la commission ont une force juridique sur le territoire national ou qu'elles sont des orientations pour les actions futures des institutions publiques, il est impératif que les commissions soient considérées comme des organes « officiels » dont l'État appelle à respecter le travail et les conclusions, ainsi qu'à s'y soumettre. Une commission doit être habilitée à examiner tous les documents des institutions publiques et des archives publics, y compris ceux classés secrets ou à distribution limitée. Alternativement, une commission d'enquête devrait avoir des pouvoirs d'assignation, être habilitée à obtenir des preuves en adressant une demande auprès des tribunaux visant à convoquer les témoins et à exiger leurs dépositions, sous réserve du droit de toute personne de garder le silence au cas où le témoignage pourrait tendre à s'incriminer soi-même. Ces pouvoirs devraient être étendus à l'obtention des mandats de perquisition de lieux, ainsi que la recherche et la saisie de documents et de preuves substantielles. En outre, une commission doit être dotée de pouvoirs juridiques pour protéger les témoins, les victimes et leurs familles de possibles représailles faisant suite à leurs dépositions.⁴⁴

E. Méthodes de travail

66. Dans l'exercice de ses obligations, une commission doit s'évertuer à mettre sur pied une stratégie qui lui permette de découvrir effectivement tous les faits importants pour sa mission, tels que définis dans ses termes de référence. De vastes consultations sérieuses avec les acteurs internationaux et nationaux concernés, y compris la société civile, doivent être engagées au moment de la rédaction des termes de référence de la commission, afin de garantir une méthode de travail inclusive et d'appropriation. En outre, il est important de révéler les termes de référence et les méthodes de travail au public dans le but de l'amener à avoir confiance en les poursuites et les conclusions finales de la commission.

67. Les audiences ouvertes au public, comme celles initiées par les commissions vérité et réconciliation créées en Afrique du Sud et au Pérou, sont nettement préférables.⁴⁵ Les audiences ouvertes où les victimes et les témoins peuvent directement s'adresser au public de leur propre voix sont importantes pour asseoir la compréhension et bâtir la confiance du public en les méthodes employées par la commission d'enquête. De même, il est important que les audiences soient conduites de façon à respecter la dignité de chaque victime et témoin, et à protéger les droits des auteurs présumés des violations à la présomption d'innocence, dans un contexte de droit pénal. La préférence pour les audiences ouvertes ne doit pas porter préjudice, à certaines exceptions faites, de recueillir le témoignage à huis clos, par exemple pour garantir la confidentialité et la sécurité des victimes ou des témoins ou lorsqu'il existe des allégations légitimes relatives aux intérêts de la sécurité nationale.⁴⁶ En aucun cas, les « secrets d'État » ne doivent être invoqués comme motif pour dissimuler à la commission, des cas de violations des droits de l'homme. Les membres de la commission d'enquête doivent être seuls juges de la nécessité de la confidentialité ou de séances

⁴³ Protocole d'Istanbul, para. 107.

⁴⁴ Ibid., para. 108.

⁴⁵ Les auteurs ne doivent cependant pas avoir l'autorisation de dominer ou d'intimider les procédures par lesquelles les victimes sont forcées de pardonner dans l'intérêt de la réconciliation nationale.

⁴⁶ La commission Arar a écouté le témoignage de 85 témoins dans des audiences publiques. L'ordonnance du Conseil qui détermine l'enquête fixe les orientations relatives aux renseignements soumis à la confidentialité de la sécurité nationale. Voir le rapport des événements relatifs à Maher Arar; Analysis and Recommendations, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006, sect. 3,2.

d'information à huis clos. Les audiences ne sauraient être confidentielles que dans des cas de circonstances exceptionnelles; dans ces cas, la raison précise de la confidentialité doit être claire et révélée au public.

F. Évaluation des preuves

68. Les objectifs d'une commission d'enquête justifient une approche plus souple des règles de la preuve, y compris la crédibilité du témoignage des témoins.⁴⁷ Lorsqu'elle évalue la crédibilité des preuves, une commission d'enquête doit accorder plus de crédit au témoignage qui corrobore et au témoignage ayant fait l'objet d'un contre-interrogatoire. Une commission doit appliquer des règles générales dans leur évaluation de la crédibilité des témoins, y compris leur comportement, sous réserve des sensibilités liées à la culture et au sexe. Une commission doit toujours accepter le témoignage qui n'a pas fait l'objet d'un contre-interrogatoire et doit aussi se prévaloir du témoignage qui serait irrecevable comme preuve par oui-dire.

G. Rapport avec les poursuites

69. En elle-même, une commission d'enquête n'est jamais suffisante pour satisfaire pleinement les exigences d'un État au titre du droit international, en ce qui concerne la torture et autres formes de maltraitance. Ce cadre exige que les États (et à défaut, la communauté internationale) assurent la vérité, la justice, les réparations aux victimes et les garanties de non-récidive, à travers une réforme institutionnelle profonde. Une politique ou pratique visant à respecter l'un des objectifs au détriment des autres violerait des obligations juridiques bien établies.

70. Les commissions d'enquête doivent par conséquent être considérées comme compléments des autres mécanismes, y compris les enquêtes criminelles et la poursuite des auteurs, l'octroi de réparations aux victimes, ainsi que les réformes extensives apportées aux institutions, y compris le triage des autorités publiques. Lorsqu'elles sont menées simultanément avec les poursuites, les commissions d'enquête jouent un rôle très important dans la présentation d'un tableau complet et nuancé des décisions politiques (qu'elles soient adoptées publiquement ou en secret) ayant conduit à des schémas de torture et autres formes de maltraitance. Le premier devoir d'une commission d'enquête est d'explorer et de développer les faits d'une manière rigoureuse et exhaustive de façon à ce que les détails précis des campagnes contre la torture puissent être découverts, protégés contre l'altération ou la destruction et révélés au public. Ce processus de recherche de la vérité requiert une adhésion ferme aux principes directeurs établis dans le Protocole d'Istanbul. Les informations collectées par une commission d'enquête peuvent également orienter les stratégies d'enquête et de poursuites sans se substituer à elles. Par ailleurs, les conclusions d'une commission d'enquête peuvent éclairer les décisions politiques de l'Exécutif et du Législatif, qui ne doivent pas dépendre de l'issue des procès. De cette façon, les conclusions et recommandations des commissions d'enquête peuvent aider à combler les vides de la protection des droits de l'homme dans le futur, sans préjudice de la détermination de la culpabilité ou de l'innocence d'un individu, que seuls les tribunaux peuvent établir.

71. Dans les pays qui sortent des situations de conflits ou de régimes répressifs, il est nécessaire de faire passer en priorité la réforme du système judiciaire de manière à ce que les tribunaux puissent être considérés comme indépendants, impartiaux et efficaces assez pour satisfaire à l'obligation de l'État de poursuivre et de garantir un procès juste et équitable. Dans ces circonstances, utiliser une commission d'enquête comme première étape

⁴⁷ Protocole d'Istanbul, para. 117.

dans le processus d'établissement de la vérité et de la justice peut être non seulement utile, mais également nécessaire.

72. Dans tous les cas, cependant, certaines mesures doivent être prises pour veiller à ce que les activités d'une commission d'enquête ne paralysent pas les normes relatives à l'application régulière de la loi en matière pénale, y compris, les droits d'éventuels défendeurs dans une affaire pénale. Les commissions d'enquête ne doivent pas identifier des individus comme pénalement responsables des actes décrits dans le rapport final si en le faisant, les droits de ces personnes identifiées, qui doivent être présumées innocentes, sont violés, et si elles peuvent ainsi introduire d'autres préjugés dans toute enquête ou poursuite pénale officielle future. Il peut être possible de « donner les noms » de manière non accusatoire, sans nécessairement affirmer la responsabilité pénale.⁴⁸ Toutefois, lorsqu'une commission établit que les preuves indiquent clairement la participation d'un ou de plusieurs individus dans des infractions relevant de son mandat, elle doit soumettre les noms et les informations sous-jacentes, ainsi que les preuves aux organes judiciaires ou chargés des poursuites concernés en vue pour ces derniers de procéder conformément au droit procédural et au droit matériel applicable à la justice pénale. En aucun cas, une commission ne doit retarder ou obstruer une enquête et une poursuite pénales officielles sur la torture et autres formes de maltraitance.

73. Dans ses recommandations, une commission d'enquête doit identifier clairement de quelle manière le rapport doit être utilisé par d'autres mécanismes, y compris, mais sans s'y limiter, l'enquête et la poursuite de la torture et autres formes de maltraitance.

H. Établissement des rapports

74. L'acte d'autorisation doit clairement habiliter la commission à produire un rapport public de ses conclusions.⁴⁹ Un tel rapport doit être publié comme document officiel et être distribué à grande échelle sans interférence d'aucune sorte. Le contenu du rapport doit être déterminé exclusivement par les membres de la commission et ne pas être soumis à une quelconque forme de censure préalable d'une autorité publique. Si les membres de la commission n'approuvent pas tous les aspects du rapport, les dissensions et les avis opposés des membres individuels de la commission doivent constituer une partie du document.⁵⁰ Par ailleurs, pour veiller à ce que le public ait confiance en les méthodes de travail et les conclusions d'une commission d'enquête, il est essentiel qu'il soit informé à l'avance de la date de publication présumée du rapport final de la commission.

75. Le rapport final de la commission d'enquête doit être exhaustif et respecter tous les aspects de ses termes de référence tels que définis dans l'instrument juridique ayant créé l'organe. Au-delà de la récitation des faits, le rapport d'une commission d'enquête doit essayer de donner une image exacte du contexte social et politique dans lequel les actes de torture et les autres crimes internationaux ont eu lieu. Le rapport doit essentiellement identifier les failles dans l'ordre institutionnel public et privé ayant permis l'effondrement des protections juridiques et procédurales, et conduit à une culture de l'impunité des crimes objet d'enquêtes de la commission. Le rapport doit faire des recommandations concrètes et détaillées sur la manière de restaurer les automatismes régulateurs ou la « responsabilité horizontale » entre les branches du Gouvernement et le fonctionnement effectif des institutions de contrôle.

⁴⁸ Comme vu dans l'exemple dans les rapports de la Commission de Vérité d'El Salvador et de la Commission d'enquête spéciale indépendante des Nations Unies pour Timor-Leste.

⁴⁹ Protocole d'Istanbul, para. 108 b).

⁵⁰ Ibid. para. 118.

76. Les preuves vont souvent indiquer les acteurs clefs responsables de l'effondrement de l'État de droit. En effet, les institutions s'effondrent souvent lorsque les autorités responsables de ces institutions ne s'acquittent pas pleinement de leurs obligations. Néanmoins, la commission doit résister à la tentation de « donner des noms ». Comme relevé ci-dessus, ces responsables doivent bénéficier de la présomption d'innocence, et leur comportement doit être jugé devant les tribunaux, et non par un organe d'enquête quasi judiciaire. Cette règle s'applique également aux individus dont la participation à un crime présumé a été indirecte. Dans tous les cas, la commission doit soumettre les noms et les preuves conditionnelles contre chaque individu suspecté, aux tribunaux ou procureurs pour une action juridique appropriée. Si la commission décide de séparer les failles institutionnelles d'une potentielle activité criminelle et de donner les noms des personnes responsables des fautes, elle doit tout de même instituer une mesure de procédure équitable à l'encontre des personnes ainsi identifiées; tout au moins, elles doivent pouvoir comparaître devant la commission, affronter les allégations de mauvaise conduite et donner leur propre version des faits.

77. Le rapport de la commission d'enquête doit être publié à grande échelle et de manière à être accessible au plus grand nombre de personnes possible, et doit expliquer les conclusions de la commission sur les faits, ainsi que l'analyse juridique appuyant ces conclusions. Le rapport doit également contenir les recommandations détaillées pour toutes les branches du Gouvernement (ou de la communauté internationale, le cas échéant) sur la manière de remplir les obligations de l'État concernant la vérité, la justice, les réparations aux victimes et les garanties de non-récidive. À travers ses plus hautes autorités, l'État doit réagir rapidement au rapport publié par la commission, en indiquant son approbation ou son rejet de chaque recommandation, avec des explications motivées, et de manière idéale, indiquer un emploi de temps de la mise en œuvre des recommandations⁵¹

V. Conclusions

78. **Les commissions d'enquête sur la torture et autres formes de maltraitance sont des mécanismes forts et flexibles qui peuvent être très bénéfiques pour les gouvernements, les communautés de victimes et le grand public. Contrairement aux autres mécanismes, qui interviennent généralement après des allégations de torture et d'autres formes de maltraitance, tels que les enquêtes et les poursuites pénales, les commissions d'enquête fournissent des opportunités uniques de compréhension plus profonde du contexte qui sous-tend les violations commises, de l'examen des politiques et pratiques gouvernementales et des carences institutionnelles. Elles fournissent également la possibilité de dire la vérité et de contribuer à la guérison des communautés de victimes et offrent aux experts indépendants l'occasion de formuler des recommandations sur la réparation et les garanties de non-récidive. Les commissions d'enquête peuvent également jouer un rôle entier dans la facilitation des enquêtes officielles sur les systèmes actuels ou passés de torture et d'autres formes de maltraitance, et ouvrir ainsi la voie à des poursuites judiciaires efficaces et justes. De ces différentes façons, les commissions d'enquête peuvent aider les États à s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales lorsque des allégations de torture et d'autres formes de maltraitance apparaissent. Toutefois, sans mécanismes judiciaires, une commission d'enquête ne peut, à elle seule, remplir les obligations d'un État.**

79. **Pour les États concernés par la création d'une commission d'enquête, le Protocole d'Istanbul et l'ensemble des principes actualisés de la protection et de la**

⁵¹ Ibid., para. 119.

promotion des droits de l'homme à travers des actions de lutte contre l'impunité⁵² fournit une orientation capitale pour l'élaboration et la mise en œuvre des pratiques internationales. Le présent rapport supplée ces documents de haute importance et les travaux précédents des procédures spéciales en identifiant des recommandations et des bonnes pratiques additionnelles spécifiques de la conduite des commissions d'enquête sur la torture et d'autres formes de maltraitance.

⁵² E.CN.4/2005/102/Add.1.