



ENQUÊTES
EFFECTIVES
SUR LES MAUVAIS
TRAITEMENTS

Lignes directrices
fondées sur les normes
européennes

Erik Svanidze

Deuxième édition

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**ENQUÊTES EFFECTIVES
SUR LES MAUVAIS
TRAITEMENTS**

**Lignes directrices
fondées sur les normes
européennes**

Erik Svanidze

Deuxième édition

Conseil de l'Europe

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement la
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction
ou de traduction de tout ou
d'une partie de ce document
doit être adressée à la
Direction de la communication
(F 67075 Strasbourg ou
publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative à ce
document doit être adressée
à la Direction générale Droits
de l'homme et État de droit.

Couverture et mise en page :
Service de la production des
documents et des publications
(SPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, octobre 2014
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
ABRÉVIATIONS	8
LIGNES DIRECTRICES FONDÉES SUR LES NORMES INTERNATIONALES	9
NOTE EXPLICATIVE	18
Cadre juridique	18
I. Origines de l'obligation d'enquêter dans les cas de mauvais traitements	19
1.1 Caractère absolu de l'interdiction des mauvais traitements	19
1.2 Obligation d'enquêter en cas de mauvais traitements	21
II. Faciliter les perspectives pour une enquête effective et l'accès aux mécanismes d'enquête	27
2.1 Considérations générales	27
2.2 Protections fondamentales contre les mauvais traitements	28
2.3 Autres dispositions	33
III. L'enquête : raisons d'être et objectifs	42
3.1 Raisons d'être de l'enquête	42
3.2 Principaux objectifs des enquêtes	47
IV. Mesurer l'efficacité : les critères décisifs	48
4.1 Indépendance et impartialité	48
4.2 Exhaustivité	52
4.3 Célérité	60
4.4 Compétence	62
4.5 Implication de la victime et contrôle du public	65
V. Formes d'enquête et de sanction	67
5.1 Modalités de procédure de l'enquête	67
5.2 Systèmes d'enquête	69
VI. Garantir l'efficacité	72
VII. Obligation de dissuader	74
7.1 Cadre législatif	74
7.2 Caractère approprié des peines	74
ANNEXES	81
Annexe 1 : Lutte contre l'impunité	81
Annexe 2 : le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police	89
Annexe 3 : 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	116
Annexe 4 : Application de l'article 2 par les États parties de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	120
Annexe 5 : Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme	131
Annexe 6 : Rassembler et signaler les indices médicaux de mauvais traitements	143

Avant-propos

L'interdiction absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹ fait clairement obligation aux États membres de lutter contre l'impunité chaque fois qu'elle se produit. L'inquiétude actuelle suscitée par l'impunité a pour origine les nombreuses requêtes récemment déposées auprès des organes internationaux de protection des droits de l'homme ; ces requêtes mettent en lumière la difficulté des États à mettre en œuvre leur obligation d'engager la responsabilité des auteurs de mauvais traitements.

À titre d'exemple, la Cour européenne des droits de l'homme (« la **Cour** ») continue de rendre un grand nombre d'arrêts de violation dans ce domaine, bien qu'elle ait élaboré des normes pertinentes à cet égard depuis de nombreuses années. Ainsi, au début de l'année 2013, outre les 1 284 violations du volet matériel de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la **CEDH** »)², la Cour a constaté dans 452 affaires une violation du volet procédural de ce même article, en vertu duquel les États sont tenus d'enquêter de façon effective chaque fois qu'ils ont connaissance d'allégations ou autres indications faisant état de graves mauvais traitements³. L'importance de ce problème a également été soulignée par le Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (« le **CPT** »), plus particulièrement dans son 14^e rapport général d'activités⁴ et dans bon nombre de ses rapports de visite.

-
1. Ci-après dénommés génériquement « mauvais traitements ».
 2. L'article 3 de la CEDH interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.
 3. Violations par article et par État défendeur (1959-2012), consultable sous echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_FRA.pdf, consulté le 18/12/2012.
 4. Voir partie intitulée « Lutte contre l'impunité ».

Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont mené consécutivement deux programmes conjoints intitulés « Lutte contre les mauvais traitements et l'impunité » et « Renforcer la lutte contre les mauvais traitements et l'impunité » en 2009-2013. Ces programmes, dont la présente publication fait partie intégrante, portaient principalement sur les activités de police et de répression, ainsi que sur certains aspects du fonctionnement des systèmes pénitentiaires dans cinq États membres du Conseil de l'Europe : la République d'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine⁵.

La présente publication comporte deux parties :

- ▶ La **Partie I** recense les lignes directrices pertinentes issues des normes internationales qui concernent les moyens d'enquêter de manière effective sur les mauvais traitements (« les **Lignes directrices** ») ;
- ▶ La **Partie II** est une **note explicative** qui explique les mesures à prendre par les États pour se conformer aux Lignes directrices.

La première édition de ce document a été réalisée en 2009. Elle a été mise à jour dans la présente deuxième édition en tenant compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et des nouvelles normes dérivées apparues depuis 2009, telles que les lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, intitulées « Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme »⁶ et le chapitre substantiel du 23^e rapport général d'activités du CPT intitulé « Rassembler et signaler les indices médicaux de mauvais traitements »⁷.

La deuxième édition propose ainsi un recensement global et à jour des normes actuelles relatives aux obligations procédurales des États qui trouvent leur origine dans l'interdiction de la torture et de toutes autres formes de mauvais traitements. Elles pourront être utilisées comme document résumant les normes pertinentes et offrant des recommandations pour une mise en œuvre efficace.

-
5. L'auteur de ce document a participé aux travaux du Programme conjoint en qualité de consultant de longue durée. Les points de vue et les opinions exprimés dans cette publication sont les siens et n'engagent en rien la responsabilité du Conseil de l'Europe ni celle de la Commission européenne. Ils ne donnent, des instruments juridiques mentionnés, aucune interprétation officielle pouvant lier les gouvernements des États membres, les organes statutaires du Conseil de l'Europe ou tout organe institué en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.
 6. Adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011, lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres. Voir annexe 5 de la présente publication.
 7. CPT/Inf (2013) 29, paragraphes 71-84. Voir annexe 6 de la présente publication.

Les Lignes directrices concernent principalement les mauvais traitements infligés par des membres des forces de l'ordre⁸; pour autant, elles devraient également trouver à s'appliquer utilement dans d'autres domaines, tels que les administrations pénitentiaires ou à propos des procédures de protection d'autres droits de l'homme, comme la lutte contre l'impunité des responsables d'autres « violations graves des droits de l'homme ».

-
8. L'article 1 du « Code de conduite pour les responsables de l'application des lois » adopté par la Résolution 34/169 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 17 décembre 1979, définit ce domaine dans les termes suivants :

« (a) L'expression « responsables de l'application des lois » englobe tous les représentants de la loi, qu'ils soient désignés ou élus, qui exercent des pouvoirs de police et, en particulier, des pouvoirs d'arrestation ou de détention.

(b) Dans les pays où des pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires, en uniforme ou en civil, ou par des forces de sécurité de l'État, la définition des responsables de l'application de la loi s'étend également aux agents de ces services.

(c) Le service de la collectivité désigne en particulier l'assistance fournie aux membres de la collectivité qui, dans des situations d'urgence, d'ordre personnel, économique, social ou autre, ont besoin d'une aide immédiate.

(d) La présente disposition vise non seulement tous les actes de violence et de déprédation et autres actes préjudiciables, mais également la totalité des actes interdits par la législation pénale.

Elle est également applicable aux actes commis par des personnes non susceptibles d'encourir une responsabilité pénale ».

Dans le texte des Principes directeurs et de la Note explicative, les termes « police » et « forces de l'ordre » sont interchangeables.

En ce qui concerne l'obligation de procéder à une enquête en cas de mauvais traitements imputables à des personnes privées, se reporter à l'examen par la Cour de l'affaire (97) *membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah Gldani et (4) autres c. Géorgie*, Requête n° 71156/01, arrêt du 2 mai 2007, paragraphes 96 et 97.

Abréviations

CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CDHCE	Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
HRC	Comité des droits de l'homme des Nations Unies
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Protocole d'Istanbul	Manuel pour enquêter de façon effective sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
OPCAT	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
ONU	Organisation des Nations Unies
UNCAT	Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Lignes directrices fondées sur les normes internationales

I. Origines de l'obligation d'enquêter en cas de mauvais traitements

1.1 Caractère absolu de l'interdiction des mauvais traitements

1.1.1 Le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est rigoureusement interdit en toutes circonstances. Cette interdiction ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

1.2 Obligation d'enquêter en cas de mauvais traitements

1.2.1 Sans une obligation positive d'enquêter sur des allégations ou autres indications de mauvais traitement, l'interdiction serait théorique et illusoire, et les autorités de l'État et leurs agents pourraient agir en toute impunité. L'obligation d'enquêter sur les cas graves de mauvais traitements (délibérés) et d'autres violations graves des droits de l'homme revêt un caractère absolu.

1.2.2 L'obligation d'enquêter exige un système cohérent de mesures susceptible de garantir une réponse appropriée à des allégations crédibles d'actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements. Elle impose aux États la mise sur pied de mécanismes et de procédures qui permettent d'ouvrir des enquêtes et de faire en sorte que les auteurs de mauvais traitements soient dûment sanctionnés.

1.2.3 Les autorités de l'État doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'enquêtes conformément à leur obligation de lutter contre l'impunité des auteurs de mauvais traitements ou d'autres violations graves des droits de l'homme.

1.2.4 Les États ont le devoir de lutter contre l'impunité, qui survient lorsque les responsables ne sont pas amenés à répondre de leurs actes, afin de rendre justice aux victimes, de dissuader la commission ultérieure de violations des droits de l'homme et de préserver l'État de droit ainsi que la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire.

II. Faciliter les perspectives pour une enquête effective et l'accès aux mécanismes d'enquête

2.1 Considérations générales

- 2.1.1 Les États doivent mettre sur pied un ensemble efficace de mécanismes et de procédures qui permettent une circulation efficace de l'information relative aux allégations, indications et preuves de mauvais traitements.
- 2.1.2 Ce système doit être accessible à tous les justiciables, y compris les détenus, sur un pied d'égalité.
- 2.1.3 Le seul fait de ne pas garantir la mise sur pied d'un tel système peut, en soi, constituer une violation de l'obligation faite aux États d'enquêter de manière effective.

2.2 Protections fondamentales contre les mauvais traitements

- 2.2.1 Le droit de voir sa propre détention notifiée à un tiers, le droit d'être assisté par un avocat et le droit de consulter un médecin jouent un rôle déterminant dans le recueil des éléments de preuve et la transmission de l'information relative aux mauvais traitements.
- 2.2.2 La possibilité de faire valoir ces droits doit exister dès le tout début de la privation de liberté. Les intérêts légitimes de l'enquête de police peuvent exceptionnellement exiger que la notification de la détention à un tiers ou l'accès à l'avocat de son choix soient différés pendant une période de temps limitée. Ces restrictions devraient être clairement définies et accompagnées d'autres garanties adéquates.
- 2.2.3 Le droit d'avoir accès à un avocat a pour corollaires les droits de s'entretenir avec lui sans témoin et de bénéficier de sa présence lors des interrogatoires. Les États doivent garantir un accès à l'aide judiciaire à toutes les personnes dépourvues des moyens de rémunérer un représentant légal.
- 2.2.4 Le droit de consulter un médecin a pour corollaire le droit de bénéficier de consultations et d'examen médicaux hors de portée de voix et (à moins que le médecin ne formule une demande contraire) hors de la vue des forces de police ou d'autres personnes ne faisant pas partie du corps médical. Cela implique le droit, pour la personne détenue, d'être examinée par un médecin de son choix en sus de l'examen éventuellement effectué par le médecin désigné par les autorités compétentes en matière de détention. Les résultats des examens médicaux devront être correctement consignés et portés à la connaissance de la personne détenue et de son avocat.

- 2.2.5 Le droit pour la personne détenue d'avoir accès à un médecin de son choix implique la possibilité d'un accès direct et sans intermédiaire aux services de médecins légistes agréés.
- 2.2.6 Le détenu doit être expressément et rapidement informé de ces garanties fondamentales et des droits qui en découlent.

2.3 Autres dispositions

- 2.3.1. La tenue de registres de détention complets est essentielle à la communication de l'information et des preuves relatives aux mauvais traitements.
- 2.3.2 Les procureurs et les juges doivent chercher à garantir la communication des informations et des preuves relatives aux mauvais traitements. Ils doivent prendre des mesures drastiques s'ils sont informés que des mauvais traitements ont été infligés à des personnes déférées devant eux. Ils doivent mener la procédure de façon à garantir à la personne concernée une réelle opportunité de faire une déclaration spontanée sur la manière dont elle a été traitée.
- 2.3.3 Il devrait être formellement demandé aux fonctionnaires (et notamment aux officiers de police et au personnel de l'administration pénitentiaire) de saisir les autorités compétentes dès qu'ils ont connaissance d'allégations ou d'autres indications de mauvais traitements. Si les autorités qui reçoivent ces informations ne sont pas elles-mêmes compétentes pour les traiter, elles devront les transmettre aux autorités qui ont cette compétence.
- 2.3.4 Les services sanitaires des établissements pénitentiaires ont un rôle particulier. Un examen médical systématique et confidentiel est un élément déterminant pour garantir la possibilité de communiquer des informations et des preuves relatives à d'éventuels mauvais traitements. Dès lors que des lésions sont établies par un professionnel de santé et qu'elles sont compatibles avec les allégations de mauvais traitements faites par un détenu, ces informations seront immédiatement et systématiquement portées à l'attention de l'autorité compétente, indépendamment de la volonté de la personne concernée. Si l'on constate qu'un détenu porte des lésions qui indiquent clairement des mauvais traitements mais qu'il refuse de révéler leur cause ou donne une autre raison à ses blessures, il convient de consigner avec précision sa déclaration et de la rapporter à l'autorité compétente, en l'accompagnant d'un compte rendu précis des constatations médicales objectives.
- 2.3.5 Les États devraient mettre sur pied un ensemble de canaux de communication sûrs qui permettent aux particuliers ou à leurs représentants de faire

remonter leurs plaintes pour mauvais traitements en toute confidentialité vers les autorités nationales et internationales compétentes, y compris les responsables hiérarchiques et les institutions gouvernementales, les autorités judiciaires et de poursuite, les entités spécialisées dans le recueil de ce type de plaintes et les mécanismes d'inspection et de contrôle.

- 2.3.6 Les particuliers doivent pouvoir exercer leurs droits découlant de l'article 8 de la CEDH en adressant aux autorités et aux organes compétents des correspondances écrites non censurées.
- 2.3.7 Chaque fois qu'elles en seront requises, les autorités publiques seront tenues de consigner toutes les déclarations qui pourraient être considérées comme constituant des plaintes. Un formulaire approprié sera créé pour accuser réception de chaque plainte et confirmer que l'affaire sera examinée.
- 2.3.8 Les mécanismes d'enquête et de contrôle chargés d'établir s'il y a eu mauvais traitements devraient également être tenus de se conformer à ces lignes directrices.
- 2.3.9 Les particuliers qui entrent en contact avec des autorités chargées de l'application de la loi doivent être informés de leurs droits à ne pas subir de mauvais traitements ainsi que des mécanismes et procédures qui sont à leur disposition.

III. L'enquête : raisons d'être et objectifs

3.1 Raisons d'être de l'enquête

- 3.1.1 L'obligation d'ouvrir une enquête prend naissance dès que les autorités compétentes ont connaissance d'une allégation plausible ou d'autres indications suffisamment claires attestant que des mauvais traitements graves ont pu être infligés. Une enquête doit être entreprise dans ces circonstances, même en l'absence d'une plainte expresse.
- 3.1.2 Il est impératif d'entreprendre une enquête en présence d'allégations plausibles d'abus physique ou psychologique, de recours exagéré à la force ou d'autres formes de mauvais traitements graves (délibérés).
- 3.1.3 Il convient d'accorder une attention toute particulière lors de la recherche d'éventuelles motivations raciales ou discriminatoires qui peuvent se dissimuler derrière les mauvais traitements.
- 3.1.4 Les enquêtes en cas de mauvais traitements doivent respecter les mêmes normes d'efficacité, qu'elles aient ou non un caractère obligatoire.

3.1.5 Les décisions de clôture ou de refus d'ouverture des enquêtes en cas de mauvais traitement ne peuvent être prises que par une autorité indépendante et compétente et après une analyse prompte et approfondie de tous les faits pertinents de l'affaire. De telles décisions devront être soumises à un examen sérieux et il doit être possible de les contester dans le cadre d'une procédure judiciaire publique et contradictoire.

3.2 Principaux objectifs des enquêtes

3.2.1 Une enquête effective exige que de véritables efforts soient déployés pour établir comme il convient la matérialité des faits pertinents et, s'il y a lieu, pour identifier et sanctionner les auteurs de mauvais traitements.

3.2.2 Les autorités responsables des enquêtes pourraient également être chargées d'identifier.

3.2.3 et de mettre en œuvre les mesures requises pour éviter la répétition des mauvais traitements

IV. Mesurer l'efficacité : les critères décisifs

4.1 Indépendance et impartialité

4.1.1 Les fonctionnaires participant à la conduite des enquêtes ou aux décisions ne peuvent faire partie de la même autorité que les fonctionnaires qui font l'objet des enquêtes ; ils doivent en outre être indépendants des personnes impliquées dans les faits soumis à investigation.

4.1.2 Il s'agit à cet égard d'une indépendance en termes pratiques et pas seulement de l'absence d'une subordination hiérarchique ou de liens institutionnels.

4.1.3 Les fonctionnaires participant à la conduite des enquêtes ou aux décisions doivent être impartiaux. En particulier, ils ne doivent pas être impliqués dans les enquêtes ou décisions qui concernent les victimes présumées de l'affaire en cause.

4.2 Exhaustivité

4.2.1 Le déroulement d'une enquête ouverte en cas de mauvais traitements doit suivre toutes les étapes raisonnablement requises pour garantir le recueil de la preuve des faits en question.

4.2.2 Liste type des principales mesures à prendre et des éléments de preuve exigés :

- dépositions détaillées et complètes des victimes présumées obtenues avec toutes les précautions requises ;

- Interrogatoire adéquat et, si nécessaire, recours à des techniques d'identification et à d'autres mesures d'enquêtes spécifiques élaborées pour identifier les responsables ;
- examen médical physique et évaluation psychologique confidentiels et complets (effectués de préférence par un médecin légiste) des victimes présumées. Ces interventions doivent être confiées à du personnel indépendant et formé de manière adéquate qui soit en mesure d'identifier les causes des blessures et de vérifier la cohérence entre les allégations formulées et les lésions constatées ;
- autres preuves médico-légales, avec indication des lieux de détention des victimes présumées et des services de santé intervenus ;
- dépositions formelles de témoins avec déclarations éventuelles d'autres détenus, du personnel pénitentiaire, des membres du public, des responsables de l'application de la loi et d'autres fonctionnaires ;
- examen détaillé de la scène à la recherche de preuves matérielles, y compris les instruments utilisés pour infliger les mauvais traitements, les empreintes digitales, les fluides corporels et les fibres. Cet examen doit être confié à des membres de la police scientifique et à d'autres experts capables de sécuriser et d'examiner les preuves, de tracer les croquis adéquats et/ou de reconstituer les événements en question ; et,
- examen des registres de détention, décisions, dossiers et autres documents relatifs à l'incident pertinent.

4.2.3 Les éléments de preuve doivent être rassemblés et les enquêtes conduites conformément aux règles procédurales du droit interne. Tout manquement de procédure dans l'enquête qui aurait pour effet d'invalider les procédures judiciaires ultérieures emporte violation de l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour sécuriser les preuves matérielles relatives à l'incident en cause.

4.2.4 L'information et les éléments de preuve relatifs à des mauvais traitements doivent faire l'objet d'une évaluation exhaustive, cohérente et objective.

4.2.5 Les enquêtes doivent être menées de façon complète.

4.3. Célérité

4.3.1 Les enquêtes et les éventuelles procédures juridiques doivent être menées avec une célérité et une diligence raisonnables.

4.3.2 La célérité est un élément déterminant pour conserver la confiance du public.

4.4 Compétence

- 4.4.1 Les entités chargées d'enquêter doivent avoir pleine compétence pour établir les faits de la cause et, si nécessaire, identifier et sanctionner les responsables de mauvais traitements.
- 4.4.2 Aucun obstacle juridique ou pratique ne doit pouvoir entraver les enquêtes.
- 4.4.3 Les autorités chargées d'enquêter doivent avoir tout pouvoir pour suspendre du service ou de telles fonctions particulières les personnes sur lesquelles elles enquêtent.
- 4.4.4 Les autorités chargées d'enquêter doivent pouvoir prendre des mesures de protection pour s'assurer que les victimes présumées et les autres personnes impliquées par le déroulement de l'enquête ne seront pas soumises à intimidation ou autrement dissuadées d'y participer.

4.5 Implication de la victime et contrôle du public

- 4.5.1 Les victimes présumées de mauvais traitements ou leurs représentants doivent être associés aux procédures d'enquête dans toute la mesure requise par la protection de leurs intérêts légitimes. Les victimes doivent être habilitées à solliciter des démarches spécifiques et à participer à des enquêtes particulières chaque fois que nécessaire. Elles devront être régulièrement informées des progrès de l'enquête et de toutes les décisions pertinentes prises en la matière. Elles doivent pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire, si nécessaire, et avoir la possibilité de contester des mesures ou des omissions des autorités chargées de l'enquête dans le cadre d'une procédure judiciaire publique et contradictoire.
- 4.5.2 Dans les cas particulièrement sérieux, une enquête publique pourrait être nécessaire pour satisfaire cette exigence.

V. Formes d'enquête

5.1 Formes procédurales d'enquête

- 5.1.1 Les procédures d'enquête appropriées dépendront des circonstances de chaque affaire, mais l'enquête peut impliquer des procédures pénales, disciplinaires et/ou administratives.
- 5.1.2 Les victimes présumées doivent également pouvoir bénéficier du droit d'engager une procédure judiciaire sans attendre que les autorités compétentes le fassent.

5.2 Systèmes d'enquête

- 5.2.1 Les différentes formes d'enquête doivent être intégrées à un système cohérent et interactif.
- 5.2.2 Un organe indépendant et effectif chargé de recevoir les plaintes contre la police (IPCB) doit être créé et doté des pouvoirs requis pour enquêter sur des allégations de mauvais traitement.

VI. Garantir l'efficacité

- 6.1.1 Les systèmes d'enquête doivent disposer des ressources financières et techniques appropriées et doivent pouvoir faire appel à des experts agréés du droit, de la médecine et autres.
- 6.1.2 Les enquêtes diligentées en cas de mauvais traitements doivent faire l'objet d'une évaluation confiée à un mécanisme national, cohérent et uniforme dont le fonctionnement s'appuie sur des données statistiques précises relatives aux plaintes déposées, aux enquêtes menées, aux procédures judiciaires engagées et aux peines infligées.
- 6.1.3 Les autorités compétentes doivent maintenir le public et les responsables de l'application des lois informés en permanence des enquêtes menées en cas de mauvais traitements, du degré de gravité des mauvais traitements constatés et des mesures prises en conséquence.

VI. Obligation de prévenir

7.1 Cadre législatif

- 7.1.1 Les États devraient promulguer des lois substantielles, notamment à finalité répressive, afin de conférer spécifiquement le caractère d'infraction pénale aux formes graves de mauvais traitements et d'établir les responsabilités liées aux infractions connexes.
- 7.1.2 L'effet préventif des lois adoptées en vue de prévenir et de punir les actes de mauvais traitements doit être pleinement assuré au moyen d'un éventail de sanctions d'un niveau proportionné à la gravité des infractions visées.

7.2 Caractère approprié des peines

- 7.2.1 Les cas de mauvais traitements graves doivent faire l'objet d'une qualification conformément aux lois pertinentes et entraîner les sanctions pénales, administratives ou disciplinaires prévues par la loi et proportionnées à la gravité des faits.

7.2.2 Une mesure d'amnistie, de grâce ou de clémence ou tout autre obstacle qui empêcherait que les auteurs de mauvais traitements fassent rapidement l'objet de poursuites et de sanctions équitables, ou qui exprimerait une réticence à cet égard, notamment l'exonération de toute responsabilité pénale ou autre sur la base de dispositions juridiques concernant la divulgation des faits ou le repentir des auteurs, est contraire à l'objectif de mener des enquêtes effectives et de combattre l'impunité, et est donc à exclure.

Note explicative

Cadre juridique

Les présentes lignes directrices intègrent des normes internationales issues de la CEDH, de la jurisprudence de plus en plus abondante de la Cour de Strasbourg et d'autres instruments internationaux. Elles ont donc une grande importance en ce qu'elles doivent permettre d'aider les États à éviter les décisions qui les feraient condamner pour n'avoir pas respecté l'obligation procédurale d'enquêter de manière effective sur les cas de mauvais traitements.

En s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le CPT a étendu la portée de ses activités d'enquête, mais également de ses recommandations relatives aux enquêtes à mener en cas de mauvais traitement. Les normes retenues par le CPT sont énoncées dans son 14^e rapport général d'activité⁹. Récemment, elles ont été complétées par le chapitre substantiel du 23^e rapport général d'activités du CPT intitulé « Rassembler et signaler les indices médicaux de mauvais traitements »¹⁰.

En raison de leur valeur probante et de leur signification en tant qu'indicateurs des méthodes communément acceptées, les conclusions et normes du CPT sont désormais évoquées dans la majorité des arrêts que la Cour a rendus sur des affaires relatives aux droits des personnes privées de leur liberté¹¹. Cela dit, l'importance des travaux du CPT va bien au-delà de cela. En raison du poids des recommandations du CPT, des visites qu'il organise *ex officio* parmi les États membres et de son pouvoir de contrôle de leur mise en œuvre, il joue également un rôle déterminant dans l'élaboration des normes, qui s'apparente à celui du législateur. Ses exigences ont donc acquis une signification considérable pour la protection des droits humains des personnes privées de leur liberté.

-
9. Voir partie intitulée « Lutte contre l'impunité » [CPT/Inf92006] 28] annexée à la présente publication.
 10. CPT/Inf (2013) 29, paragraphes 71-84. Voir annexe 6 de la présente publication.
 11. Voir, notamment, les affaires *Kalashnikov c. Russie*, Requête n° 47095/99, arrêt du 15 juillet 2002, paragraphe 97; *Fedotov c. Russie*, Requête n° 5140/02, arrêt du 25 octobre 2005, paragraphes 54 et 55; *Mammadov (Jolaloglu) c. Azerbaïdjan*, Requête n° 34445/04, arrêt du 11 janvier 2007, paragraphes 38 et 39; et *Ramishvili et Kokhreizze c. Géorgie*, Requête n° 1704/06, arrêt du 27 janvier 2009, paragraphe 70.

Les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe «Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme»¹², le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (UNCAT), ainsi que les observations, les commentaires généraux et la jurisprudence issue de leurs organes conventionnels, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (HRC) et le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), comptent parmi les autres sources du droit international utilisées dans l'élaboration de ces lignes directrices. Le recueil de normes spécifiques connu sous le nom de *Manuel pour enquêter de manière effective sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* («**Protocole d'Istanbul**») présente une importance particulière à cet égard, car il traite des modalités et conditions dans lesquelles il faut évaluer, documenter et enquêter efficacement en cas d'allégations de mauvais traitement. Il y est également fait allusion dans les arrêts rendus par la Cour¹³.

La mise en œuvre de ces instruments internationaux relève souvent de la compétence des États mais le cadre qu'elles établissent constitue une base juridique pour leur intégration en droit interne. Certains d'entre eux sont même directement applicables à des personnes et à des situations particulières, et c'est pourquoi il est aussi crucial de disposer d'orientations générales à propos des normes qu'ils contiennent.

I. Origines de l'obligation d'enquêter dans les cas de mauvais traitements

1.1 Caractère absolu de l'interdiction des mauvais traitements

1.1.1 Le recours à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est rigoureusement interdit en toutes circonstances. Cette interdiction ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

Le caractère absolu et non susceptible de dérogation de l'interdiction des mauvais traitements résulte clairement du texte même de la CEDH. L'article 3 dispose que « (...) *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* » ; l'article 15 (2) stipule que « (...) (La disposition

12. Adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011, lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres. Voir annexe de 5 de la présente publication.

13. Affaire *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n^{os} 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphe 100.

précédente) *n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7*». Tel est également la position de la Cour dans les affaires qui lui sont soumises au titre de l'article 3 :

« Comme l'a réaffirmé la Cour en maintes occasions, l'article 3 consacre l'une des valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques. Même dans les circonstances les plus complexes, comme c'est le cas pour la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, la Convention interdit de façon absolue la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. À la différence de la plupart des clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles n° 1 et n° 4, l'article 3 ne prévoit aucune exception et il ne peut y être dérogé aux termes de l'article 15 (2), fût-ce en cas de danger public qui menacerait l'existence de la Nation (...)»¹⁴.

De la même façon, la position du CPT ne prête à aucune équivoque :

« En réalité, c'est précisément en période d'urgence que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants est particulièrement pertinente et que la force de l'engagement d'une société envers la valeur fondamentale qu'incarne cette interdiction est véritablement mise à l'épreuve. »

Tout comme la prohibition de l'esclavage, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants est l'un de ces rares droits de l'homme pour lesquels aucune dérogation ne peut être admise. On est mal inspiré de parler de « trouver le juste équilibre » lorsque de tels droits de l'homme sont en jeu. Naturellement, des actions déterminées sont nécessaires afin de contrer le terrorisme ; mais l'on ne saurait tolérer que ces actions dégénèrent et exposent des personnes à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Les sociétés démocratiques doivent rester fidèles aux valeurs qui les distinguent des autres¹⁵ ».

L'interdiction absolue des mauvais traitements est également une pierre angulaire des *Lignes directrices* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme¹⁶ et le CAT en a tout récemment réaffirmé le caractère absolu¹⁷.

14. Affaire *Zelilof c. Grèce*, Requête n° 17060/03, arrêt du 24 mai 2004, paragraphe 42.

15. 15^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2005) 17, Avant-propos.

16. Se reporter à la *Ligne directrice IV* du texte adopté par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002.

17. « En conséquence, le Comité a estimé que, selon toute vraisemblance, l'interdiction absolue des mauvais traitements visée par la Convention n'était susceptible d'aucune dérogation et que cette interdiction constituait bien une disposition effective et à laquelle il n'était pas possible de déroger » (Observation générale n° 2, CAT/C/GC2m, paragraphe 3).

1.2 Obligation d'enquêter en cas de mauvais traitements

1.2.1 Sans une obligation positive d'enquêter sur des allégations ou autres indications de mauvais traitement, l'interdiction serait théorique et illusoire, et les autorités de l'État et leurs agents pourraient agir en toute impunité. L'obligation d'enquêter sur les cas graves de mauvais traitements (délibérés) et d'autres violations graves des droits de l'homme revêt un caractère absolu.

Bien qu'il n'en fasse pas expressément mention, l'article 3 impose aux États membres, de manière juridiquement contraignante, de s'abstenir de tout mauvais traitement et d'engager une action positive pour prévenir les mauvais traitements. Le concept d'obligation positive a évolué dans le droit fil de l'obligation faite par l'article 1 de reconnaître les droits et les libertés consacrés par la CEDH. Le terme « reconnaître » fait naître, par inférence, l'idée qu'il existe bien des obligations positives de prendre les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les droits soient protégés de façon adéquate, en théorie comme en pratique.

L'existence d'une obligation positive d'enquêter en cas de mauvais traitements a été clairement signalée par la Cour qui « (...) rappelle que l'article 3 de la Convention crée une obligation positive d'enquêter efficacement en cas d'allégations de mauvais traitements » (affaire *Assenov et autres* ..., paragraphes 101 à 106¹⁸). La Cour a présenté son argumentation dans les termes suivants :

« La Cour considère que, dans ces conditions, lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'État, de graves sévices illicites et contraires à l'article 3, cette disposition, combinée avec le devoir général imposé à l'État par l'article 1 de la Convention de « (...) reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis (...) par la Convention » requiert, par implication, qu'il y ait une enquête officielle effective. (...) »

S'il n'en allait pas ainsi, nonobstant son importance fondamentale (...) l'interdiction légale générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants serait inefficace en pratique, et il serait possible, dans certains cas, à des agents de l'État de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle (voir, notamment, l'affaire *Labita c. Italie* [Grande Chambre], Requête n° 26772/95, paragraphe 131, CEDH 2000-IV)¹⁹ ».

18. Affaire *Afanasyev c. Russie*, Requête n° 38722/02, arrêt du 5 avril 2005, paragraphe 69.

19. Affaire *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, Requête n° 15250/02, arrêt du 13 décembre 2005, paragraphe 53.

De la même façon, le CPT a précisé que :

« La crédibilité de la prohibition de la torture et d'autres formes de mauvais traitements est mise à mal chaque fois que des agents publics responsables de telles infractions ne sont pas tenus de répondre de leurs actes. Si des indications de mauvais traitements ne donnent pas lieu à une réponse prompte et efficace, ceux qui sont enclins à infliger des mauvais traitements à des personnes privées de liberté peuvent en venir rapidement à croire – et de façon tout à fait fondée – qu'ils peuvent agir de la sorte en toute impunité²⁰ ».

Le caractère absolu de l'obligation d'enquêter sur toute violation grave des droits de l'homme a été amplifié par les lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptées le 30 mars 2011²¹.

Les obligations d'interdire la torture et autres formes de mauvais traitements sont énoncées de façon plus exhaustive dans le texte de la Convention UNCAT. Outre l'obligation de procéder à « (...) *une enquête impartiale* » énoncée à l'article 12, cet instrument fait référence à des mesures « (...) *législatives, administratives, judiciaires ou autres* » à l'article 2, ainsi qu'à la nécessité d'adopter des dispositions spécifiques pour :

- ▶ éviter l'expulsion, le refoulement ou l'extradition d'une personne vers un État lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture (article 3) ;
- ▶ criminaliser les actes de torture (article 4) ;
- ▶ faire de la torture un crime susceptible de justifier l'extradition, et aider les autres États parties dans le cadre de la procédure pénale engagée pour ce qui est des actes de torture (articles 5, 7 et 8) ;
- ▶ placer en garde à vue les personnes soupçonnées d'être les auteurs de mauvais traitements (article 6) ;
- ▶ assurer la formation du personnel chargé de l'application des lois et autres agents (article 10) ;
- ▶ organiser le réexamen systématique des règles, instructions, méthodes et pratiques de l'application des lois (article 11) ;
- ▶ mettre sur pied et assurer le bon fonctionnement d'un mécanisme approprié de dépôt de plaintes (article 13) ;

20. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 25.

21. Lignes directrices « Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme », chapitre V « L'obligation d'enquêter », paragraphe 1.

- ▶ garantir aux victimes le droit d'être indemnisées de manière juste et adéquate (article 14); et,
- ▶ veiller à ce que toute déclaration dont il est établi qu'elle a été obtenue par la torture ne puisse être invoquée comme élément de preuve contre les victimes (article 15).

Cette liste n'est pas exhaustive et a été actualisée par le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommé : « **OPCAT** »). Cet instrument intègre des normes universelles minimales relatives aux dispositions à prendre en matière de contrôle. Ces dernières se présentent sous la forme d'un système de visites régulières effectuées sur les lieux de détention par les représentants ou les experts d'organismes indépendants, et comprennent des mécanismes nationaux de prévention.

Le lien entre la nécessité de prévenir les mauvais traitements et l'obligation d'ouvrir une enquête a été expressément souligné par le CAT qui a mis l'accent sur le rôle des agents de l'État dans le contexte de la lutte anti-terroriste :

« Le Comité insiste sur le fait que l'obligation faite à l'État partie de prévenir la torture vaut également pour toutes les personnes qui interviennent, de jure ou de facto, en son nom, conjointement avec lui ou sur son ordre. Il est urgent que chaque État partie soit tenu de surveiller étroitement ses agents ainsi que tous les personnels qui interviennent en son nom et qu'il ait l'obligation d'identifier et de signaler au Comité tous les cas de torture ou de mauvais traitements survenus, notamment dans l'exécution des dispositions adoptées pour lutter contre le terrorisme et des mesures prises pour enquêter, sanctionner et prévenir à l'avenir d'autres actes de torture ou de mauvais traitement, en accordant une attention toute particulière à la responsabilité juridique, aussi bien des auteurs directs que des responsables impliqués par la chaîne de commandement et, qu'ils soient intervenus pour inciter, approuver ou consentir à la commission de tels actes²² ».

Les traités européens relatifs aux droits de l'homme sont moins précis et laissent ouvertes un certain nombre de possibilités. De ce point de vue, il est intéressant de se reporter aux grandes orientations du CPT. Ses positions quant aux autres éléments qui conforment cette approche proactive sont plus particulièrement mentionnés dans son 14^e rapport général d'activité :

« 26. Des actions concrètes sont requises, par l'intermédiaire de la formation et par l'exemple afin de **promouvoir une culture** dans laquelle il est considéré non professionnel – et risqué sur le plan de la carrière – de travailler et de s'associer

22. Observation générale n° 2, CAT/C/GC/2, paragraphe 7.

avec des collègues qui recourent aux mauvais traitements alors que l'on considère honorable et professionnellement gratifiant d'être membre d'une équipe qui s'abstient de tels actes ».

« 42. Enfin, personne ne doit douter de l'**engagement des autorités de l'État** lorsqu'il s'agit de la lutte contre l'impunité. Ceci viendra soutenir les actions prises à tous les autres niveaux. Lorsque cela s'avère nécessaire, ces autorités ne devraient pas hésiter à donner, à travers une déclaration formelle au plus haut niveau politique, le message clair que la torture et les autres formes de mauvais traitement doivent se voir opposée la « tolérance zéro ».

Dans ses arrêts, la Cour a également fait allusion à certains éléments du volet préventif de l'interdiction. Certains de ceux-ci sont considérés comme faisant partie de l'exigence d'un accès effectif à des recours internes, c'est-à-dire aux obligations qui découlent des articles 3 et 13 de la CEDH²³. La Cour a fait siennes d'autres normes en s'appuyant sur d'autres droits protégés par la Convention et considérés comme étroitement liés à la prévention des mauvais traitements; c'est notamment le cas pour :

- ▶ l'interdiction absolue de toute privation de liberté avec mise au secret;
- ▶ l'obligation de tenir à jour un registre de détention approprié²⁴; et,
- ▶ l'interdiction d'utiliser des éléments de preuve obtenus en violation de l'article 3²⁵.

1.2.2 L'obligation d'enquêter exige un système cohérent de mesures susceptible de garantir une réponse appropriée à des allégations crédibles d'actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements. Elle impose aux États la mise sur pied de mécanismes et de procédures qui permettent d'ouvrir des enquêtes et de faire en sorte que les auteurs de mauvais traitements soient dûment sanctionnés.

1.2.3 Les autorités de l'État doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'enquêtes, conformément à leur obligation de lutter contre l'impunité des auteurs de mauvais traitements ou d'autres violations graves des droits de l'homme qui survient lorsque les responsables ne sont pas amenés à répondre de leurs actes.

23. Comme c'est le cas pour l'obligation d'accorder réparation – se reporter à l'affaire *Balogh c. Hongrie*, Requête n° 47940/99, arrêt du 20 juillet 2004, paragraphe 62.

24. *Menesheva c. Russie*, Requête n° 59261/00, arrêt du 9 mars 2006, paragraphe 87.

25. *Harutyunyan c. Arménie*, Requête n° 36549/03, arrêt du 28 juin 2007, paragraphes 63 à 66.

1.2.4 Les États ont le devoir de lutter contre l'impunité, qui survient lorsque les responsables ne sont pas amenés à répondre de leurs actes, afin de rendre justice aux victimes, de dissuader la commission ultérieure de violations des droits de l'homme et de préserver l'État de droit ainsi que la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire.

La Cour reconnaît que cette obligation positive exige l'adoption de mesures juridiques, procédurales et autres pour lutter contre l'impunité :

« Les requérants ont fait l'objet de mauvais traitements pendant leur détention. Pour autant, aucun officier de police n'a jamais été sanctionné au titre des mauvais traitements infligés aux requérants ni dans le cadre de la procédure pénale instruite ni dans celui de la procédure disciplinaire interne aux forces de l'ordre. [...] Il est en outre pris bonne note que ni M. Tsirikas ni M. Avgeris n'ont été à quel que moment que ce soit suspendus de leurs fonctions, en dépit de la recommandation contenue dans le rapport relatif aux conclusions de l'enquête administrative [...]. Pour finir, la juridiction interne s'est satisfaite de l'interprétation selon laquelle les vêtements légers des requérants expliquaient qu'ils aient pu être blessés lors de leur arrestation. Ainsi donc, l'enquête diligentée ne semble pas avoir produit de résultats tangibles et les requérants ont été privés du droit de voir redressés leurs griefs²⁶. »

Dans le texte de ses arrêts, la Cour adopte différents points de vue quant à la source légale de l'obligation d'enquêter. Elle envisage cette dernière sous l'angle combiné des articles 3 et 13²⁷ ou, simplement, sur le terrain de l'article 3. Tout en suggérant que la source légale appropriée de cette obligation soit fonction des faits de la cause²⁸, il semble que la Cour penche plutôt pour une approche par le biais de l'article 3²⁹. En tout état de cause, la classification retenue n'a pas d'incidence sur l'essence des obligations.

Pour autant, la Cour considère – et c'est ce qui apparaît clairement au vu de sa jurisprudence – que l'attribution d'une indemnité par les voies civile et

26. *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, Requête n° 15250/02, arrêt du 13 décembre 2005, paragraphes 54 et 55.

27. *Çelik et Imret c. Turquie*, Requête n° 44093/98, arrêt du 26 octobre 2004, paragraphes 54 à 60 ; *Yaman c. Turquie*, Requête n° 32446/96, arrêt du 2 novembre 2004, paragraphe 49 ; *Afanasyev c. Ukraine*, Requête n° 38722/02, arrêt du 5 avril 2005, paragraphes 69 et 70 ; *Cobzaru c. Roumanie*, Requête n° 48254/99, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphes 80 à 84.

28. *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n°s 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphes 126 et 127.

29. Voir affaire *Assenov c. Bulgarie*, Requête n° 24760/94, arrêt du 28 octobre 1998, paragraphes 106 et 118.

administrative échappe sans équivoque à l'obligation de procédure née de l'article 3. Ces deux voies sont considérées par la Cour comme un recours indépendant visé par les obligations tirées de l'article 13 de la CEDH. Toutefois, l'effet utile de ce recours peut dépendre des conclusions de l'enquête :

« Pour les motifs énoncés plus haut, il faut considérer qu'aucune enquête criminelle effective n'a été diligentée en conformité avec l'article 13, dont les exigences sont plus rigoureuses que l'obligation d'enquêter imposée par l'article 3 (se reporter, mutatis mutandis, aux affaires *Buldan c. Turquie*, Requête n° 28298/95, paragraphe 105, arrêt du 20 avril 2004 ; *Tanrikulu c. Turquie*, Requête n° 23763/94, paragraphe 119, CEDH 1999-IV ; et *Tekdağ* précitée, paragraphe 98). En conséquence, tout autre recours mis à la disposition du plaignant, y compris une demande d'indemnisation, n'a que peu de chance d'aboutir et devrait être considéré de pure forme et non susceptible de parer au grief du requérant. Si les juridictions civiles ont la possibilité de procéder à une appréciation indépendante des faits, dans la pratique le poids d'une enquête préliminaire est tel que même les éléments de preuve les plus convaincants que le requérant pourrait produire pour s'opposer à ses conclusions ne manqueront pas le plus souvent d'être écartés, de sorte que cette voie de recours apparaîtrait alors de pure forme (voir *Menesheva c. Russie*, Requête n° 59261/00, paragraphe 77, arrêt du 9 mars 2006 et *Corsacov c. Moldova*, Requête n° 18944/02, paragraphe 82, arrêt du 4 avril 2006). [...] La Cour est donc fondée à conclure que, dans les circonstances particulières de la cause, la possibilité d'engager à l'encontre des forces de l'ordre une action en indemnisation est purement illusoire³⁰ ».

Les normes internationales portent sur un ensemble d'éléments issus de cette obligation d'enquêter de façon effective en cas d'allégations de mauvais traitements. Outre la nécessité de diligenter des enquêtes appropriées, elles prévoient des mesures qui garantissent l'accès aux voies par lesquelles les enquêtes pourront être ouvertes et les auteurs des mauvais traitements sanctionnés en conséquence. Contrairement à l'interprétation restrictive qui en est faite dans certains instruments³¹, le choix d'une interprétation beaucoup plus large³² de l'obligation d'enquêter impose un plus haut degré de cohérence dans la manière de s'en acquitter, avec pour objectif minimal l'exclusion de toute impunité en cas de mauvais traitements. Cette obligation de cohérence

30. *Cobzaru c. Roumanie*, arrêt du 26 juillet 2007, Requête n° 48254/99, paragraphe 83.

31. Voir le Protocole d'Istanbul dont les Principes considèrent que l'enquête diligentée en cas de torture ou d'autres formes de mauvais traitements doit simplement concourir aux poursuites à engager ou aux sanctions disciplinaires à prendre (paragraphe 78 du Protocole d'Istanbul). L'interprétation restrictive trouve sa justification dans l'accent mis sur les techniques et les méthodologies d'enquête.

32. Comme dans le cas des arrêts de la Cour et des « lignes directrices » du CPT.

est prise en considération par le CPT lorsqu'il prépare les recommandations dont la formulation fait suite à ses visites³³.

L'obligation d'éradiquer l'impunité des responsables de violations graves des droits de l'homme a récemment été renforcée par les lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptées le 30 mars 2011. Le premier chapitre substantiel des lignes directrices s'énonce comme suit :

« I. Nécessité de la lutte contre l'impunité

1. Les présentes lignes directrices traitent de la question de l'impunité des violations graves des droits de l'homme. L'impunité survient lorsque ceux qui sont responsables d'actes qui se traduisent par de graves violations des droits de l'homme ne sont pas amenés à en répondre.

2. Lorsqu'elle existe, l'impunité est causée ou facilitée notamment par le manque de réaction diligente des institutions ou des agents de l'État face à de graves violations des droits de l'homme. Dans ces circonstances, il se peut que des fautes soient observées au sein des institutions étatiques ainsi qu'à tous les stades des procédures judiciaires ou administratives.

3. Les États ont le devoir de lutter contre l'impunité afin de rendre justice aux victimes, de dissuader la commission ultérieure de violations des droits de l'homme et de préserver l'État de droit ainsi que la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire. »

II. Faciliter les perspectives pour une enquête effective et l'accès aux mécanismes d'enquête

2.1 Considérations générales

2.1.1 Les États doivent mettre sur pied un ensemble efficace de mécanismes et de procédures qui permettent une circulation efficace de l'information relative aux allégations, indications et preuves de mauvais traitements.

2.1.2 Ce système doit être accessible à tous les justiciables, y compris les détenus, sur un pied d'égalité.

2.1.3 Le seul fait de ne pas garantir la mise sur pied d'un tel système peut, en soi, constituer une violation de l'obligation faite aux États d'enquêter efficacement.

33. Se reporter au rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2005, CPT/Inf(2006) 24, paragraphes 19 à 55.

Les normes et garanties auxquelles font allusion ces lignes directrices ont été élaborées dans l'optique spécifique des personnes privées de liberté. Pour autant, elles doivent plus largement bénéficier à quiconque relève de la juridiction des États concernés, conformément à l'article 1 de la CEDH. En conséquence, toutes les victimes de mauvais traitements doivent pouvoir se prévaloir de ces garanties.

2.2 Protections fondamentales contre les mauvais traitements

2.2.1 Le droit de voir sa propre détention notifiée à un tiers, le droit d'être assisté par un avocat et le droit de consulter un médecin jouent un rôle déterminant dans le recueil des éléments de preuve et la transmission de l'information relative aux mauvais traitements.

Ces garanties fondamentales ont non seulement pour but de décourager « ceux qui sont enclins à maltraiter les détenus³⁴ » mais elles jouent un rôle essentiel pour ouvrir des voies par lesquelles puissent transiter les allégations et les preuves de mauvais traitements. À cet égard, la Cour a fait remarquer que :

« [...] les allégations de torture subies pendant une garde à vue sont extrêmement difficiles à étayer pour la victime, si elle a été isolée du monde extérieur et privée de la possibilité de voir médecins, avocats, parents ou amis susceptible de lui fournir un soutien et d'établir les preuves nécessaires (voir *Aksoy* [...], paragraphe 97³⁵ ».

En conséquence, toute carence dans l'obligation de garantir les protections prévues peut être à l'origine d'un ou de plusieurs « manquement(s) dans l'enquête³⁶ » :

« (...) [La Cour constate] que l'absence d'examens médicaux complémentaires en l'espèce a privé Messieurs Gedik, Erhan II et Mademoiselle Kemanoglu des garanties fondamentales des personnes placées en détention, *ce qui constitue non seulement un manquement dans l'enquête* mais, dans certaines circonstances, pourrait constituer également un « traitement inhumain et dégradant » (voir *Algür c. Turquie*, Requête n° 32574/96, arrêt du 22 octobre 2002, paragraphe 44). »³⁷

34. 6^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf/96) 21, paragraphe 15.

35. *Mammadov (Jalaloglu) c. Azerbaïdjan*, Requête n° 34445/04, arrêt du 11 janvier 2007, paragraphe 74.

36. Voir *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n°s 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphes 134 et 143 (avec de plus amples références).

37. *Ibid.*, paragraphe 143 (texte en italique souligné par nous).

L'interdiction des mauvais traitements est étroitement liée au droit à la liberté et à la sécurité ainsi qu'à un procès équitable, plus particulièrement dans le domaine de la détention avec mise au secret. En conséquence, certaines des garanties sont envisagées par la Cour sous l'angle des articles 5 et 6³⁸. Pour autant, cette remarque ne relativise en rien le caractère fondamental de ces éléments au regard de l'interdiction des mauvais traitements. Ainsi, elle établit qu'il appartient aux États d'apporter la preuve que le droit d'informer un proche de sa détention a été respecté :

« D'une part, en l'absence de preuve du contraire, la Cour prend en compte la déclaration du requérant selon laquelle il n'a pas été autorisé à prendre contact avec ses proches après l'arrestation. Aucun élément ne permet d'affirmer que l'enquêteur aurait immédiatement informé la famille du requérant de son arrestation, ni que le requérant aurait demandé à l'enquêteur de s'abstenir de le faire. La Cour considère que le fait de donner à un détenu la possibilité de faire savoir à sa famille qu'il a été arrêté constitue une protection importante contre la détention arbitraire et vise à faciliter sa prise de décision concernant l'exercice du droit à l'assistance d'un défenseur, du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et du droit de se taire lors d'un interrogatoire (voir aussi les paragraphes 61 et 62 ci-dessus)³⁹. »

En ce qui concerne le CPT, les garanties fondamentales décrites ci-dessus jouent également un rôle prépondérant :

« Le CPT attache une importance particulière à trois des droits des personnes détenues par les forces de police : le droit de la personne concernée de voir sa détention notifiée à un tiers de son choix (membre de sa famille, ami, consulat), le droit d'être assisté par un avocat et le droit de demander un examen médical au médecin de son choix (en plus de tout examen médical effectué par un médecin appelé par les forces de l'ordre⁴⁰). »

38. Voir *Orhan c. Turquie*, Requête n° 25656/94, arrêt du 18 juin 2002, paragraphes 354 et 355 : « La Cour considère que le fait pour les autorités d'avoir omis d'informer les parents des habitants du village d'Ormaniçi placés en détention le 20 février 1993 du lieu où se trouvaient ces derniers ne pose pas problème en soi, sous l'angle de l'article 3 de la Convention, mais pourrait soulever des difficultés sur le terrain de l'article 5 et c'est dans ce contexte qu'elle s'est ainsi posée la question (voir *Orhan c. Turquie*, Requête n° 25656/94, arrêt du 18 juin 2002, paragraphes 354 et 355). »

39. *Pavlenko c. Russie*, arrêt du 1er avril 2010, Requête n° 42371/02, par. 74 (traduction non officielle).

40. Ce droit a été ultérieurement reformulé pour devenir le droit de consulter un médecin qui comporte, pour la personne détenue, le droit d'être examinée par le médecin de son choix, si la personne en cause le souhaite (et en plus de tout examen médical pratiqué par un médecin intervenu à la demande des forces de police) ; 2^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (92) 3, paragraphe 36.

2.2.2 La possibilité de faire valoir ces droits doit exister dès le tout début de la privation de liberté. Les intérêts légitimes de l'enquête de police peuvent exceptionnellement exiger que la notification de la détention à un tiers ou l'accès à l'avocat de son choix soient différés pendant une période de temps limitée. Ces restrictions devraient être clairement définies et accompagnées d'autres garanties adéquates.

Le CPT a insisté sur le fait que cette « trinité de droits » était une garantie déterminante contre les mauvais traitements ; il a également souligné que la possibilité de les exercer devait être ouverte « dès le tout début de la privation de liberté, indépendamment du nom qui peut être donné à cette dernière dans les divers systèmes juridiques (appréhension, arrestation, interpellation, etc.⁴¹) ». La Cour fait sienne cette approche et a souvent eu l'occasion de dire qu'elle ne tolérerait aucun retard dans l'exercice de ces droits, si brefs fussent-ils⁴². Toutefois, le CPT insiste dans le même temps sur le fait que l'exercice de cette « trinité de droits » doit être garanti sans empêcher indûment les forces de l'ordre d'exercer leurs prérogatives de façon appropriée :

« Le CPT reconnaît que, dans le but de préserver les intérêts légitimes de l'enquête policière, il peut exceptionnellement être nécessaire de retarder pendant un certain temps l'accès d'une personne détenue à l'avocat de son choix. Toutefois, cela ne devrait pas avoir pour conséquence le refus total du droit à l'accès à un avocat pendant la période en question. En pareil cas, il convient d'organiser l'accès à une autre avocat⁴³ ».

« Toutefois, de telles exceptions doivent être clairement définies et strictement limitées dans le temps et le recours à de telles exceptions doit être entouré de garanties appropriées (par exemple, tout délai dans l'information d'un proche ou d'un tiers doit être consigné par écrit avec les raisons l'ayant motivé et subordonné à l'aval d'un fonctionnaire supérieur de police n'ayant aucun lien avec l'affaire en question ou d'un procureur⁴⁴ ».

Pour autant, le CPT ne se réfère pas à de telles exceptions en ce qui concerne le droit d'avoir accès à un médecin, et réfute l'idée selon laquelle l'examen par un médecin choisi par la personne détenue doit nécessairement avoir lieu en présence d'un médecin désigné par l'autorité compétente. La garantie s'applique ici à toutes personnes remises aux mains des forces de l'ordre, quel que soit leur statut⁴⁵ ».

41. *Ibid.*

42. *Yüksel c. Turquie*, Requête n° 40154/98, arrêt du 20 juillet 2004, paragraphe 27.

43. 12^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf/ (2002) 15, paragraphe 41.

44. *Ibid.*, paragraphe 43.

45. Se reporter au rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en France du 14 au 26 mai 2000, CPT/Inf (2001) 10, paragraphe 35.

2.2.3 Le droit d'avoir accès à un avocat doit avoir pour corollaires les droits de s'entretenir avec lui sans témoin et de bénéficier de sa présence lors des interrogatoires. Les États doivent garantir un accès à l'aide judiciaire à toutes les personnes dépourvues des moyens de rémunérer un représentant légal.

Les normes relatives au droit à l'accès à un avocat ont été élaborées pour assurer la communication par la personne détenue à son avocat des informations relatives à d'éventuels mauvais traitements. Ces normes portent sur le droit, pour la personne détenue, de s'entretenir avec son avocat sans témoin, de bénéficier de sa présence pendant les interrogatoires de police et le droit à l'aide judiciaire lorsqu'elle est nécessaire⁴⁶.

2.2.4 Le droit de consulter un médecin a pour corollaire le droit de bénéficier de consultations et d'examens médicaux hors de portée de voix et (à moins que le médecin ne formule une demande contraire) hors de la vue des forces de police ou d'autres personnes ne faisant pas partie du corps médical. Cela implique le droit, pour la personne détenue, d'être examinée par un médecin de son choix en sus de l'examen éventuellement effectué par le médecin désigné par les autorités de détention. Les résultats des examens médicaux devront être correctement consignés et portés à la connaissance de la personne détenue et de son avocat.

Les normes relatives au droit d'accès à un médecin répondent à deux objectifs principaux: (i) elles garantissent l'ouverture de canaux de communication entre la personne détenue et son médecin, par lesquels pourra transiter l'information relative aux mauvais traitements; et, (ii) elles sont un élément déterminant dans la collecte de preuves⁴⁷. Pour le CPT, il est évident que les demandes de consultation médicale formulées par les personnes détenues devraient toujours être accueillies favorablement, que ces personnes devraient toujours pouvoir être examinées par le médecin de leur choix et que tous les examens médicaux devraient se dérouler sans que les forces de police puissent être témoins des échanges entre le patient et son médecin, à moins que ce dernier n'y ait fait objection. Le CPT insiste sur le fait que les résultats de ces examens doivent être portés à la connaissance de la personne détenue et de son avocat et que les données correspondantes doivent demeurer confidentielles⁴⁸.

46. 12^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2002) 15, paragraphe 41.

47. Cf. Ligne directrice 4.2.2.

48. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Azerbaïdjan entre le 24 novembre et le 6 décembre 2002, CPT/Inf (2004) 36, paragraphe 36.

Dans ce domaine, la Cour a fait siennes les normes du CPT, tout comme certaines des préconisations du Protocole d'Istanbul, qui sont devenues pour elle d'importants éléments dans l'appréciation du respect de l'obligation d'enquêter efficacement, plus particulièrement en ce qui concerne le recueil de la preuve⁴⁹. Par ailleurs, les professionnels des soins de santé ont une obligation, à la fois envers les patients qu'ils traitent ou examinent, et envers la collectivité au sens large, de faire en sorte que la justice soit respectée et que les auteurs d'abus de pouvoir soient déférés aux tribunaux⁵⁰.

2.2.5 Le droit pour la personne détenue d'avoir accès à un médecin de son choix implique la possibilité d'un accès direct et sans intermédiaire aux services de médecins légistes agréés.

La preuve médico-légale est souvent cruciale pour une enquête efficace en cas de mauvais traitements présumés. Son importance a été rappelée à plusieurs reprises par la Cour :

« Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour obtenir les preuves relatives aux faits en question y compris, entre autres, la preuve médico-légale. (...) Toute déficience de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir la cause des blessures ou les responsabilités risque de ne pas répondre à cette norme (se reporter à l'affaire *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n^{os} 33097/96 et 57834/00, paragraphe 134 de l'arrêt, CEDH 2004-IV (extraits). C'est pourquoi la Cour considère que le fait de ne pas sécuriser la preuve médico-légale dans les délais requis a pu être l'un des facteurs importants qui ont contribué à l'absence d'efficacité de l'enquête dans la présente affaire. Un examen médical effectué en temps voulu aurait permis au médecin légiste de parvenir à une conclusion davantage pertinente quant au moment où les blessures avaient été infligées et quant à leur origine⁵¹. »

De même, le CPT insiste sur le fait qu'il ne devrait y avoir aucun « obstacle » entre les médecins légistes et les personnes détenues qui auraient à se plaindre de mauvais traitements, que les services de ces médecins aient été ou non formellement requis par les responsables de l'enquête, par les autorités en charge des poursuites ou par d'autres agents officiels⁵². Il précise en outre que toute personne, privée ou non de liberté, qui fait état de mauvais traitements

49. *Mehmet Eren c. Turquie*, Requête n^o 21689/93, arrêt du 6 avril 2004, paragraphe 355.

50. Se reporter également plus bas au Ligne directrice 2.3.4.

51. *Mammadov (Jalaloglu) c. Azerbaïdjan*, Requête n^o 34445/04, arrêt du 11 janvier 2007, paragraphe 74.

52. Se reporter, par exemple, au rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2005, CPT/Inf (2006) 24, paragraphe 49.

infligés par des membres des forces de l'ordre, devrait avoir la possibilité de se faire examiner par un médecin légiste qualifié, de sa propre initiative, sans autorisation préalable de la part d'une autorité d'enquête ou judiciaire⁵³.

Dans ce domaine, les exigences du CPT vont bien au-delà des dispositions restrictives et quelque peu ambiguës du Protocole d'Istanbul :

« 122. L'examen médico-légal d'un détenu devrait être effectué sur la base d'une demande officielle écrite présentée par le ministère public ou toute autre autorité compétente. Les demandes d'examen médical formulées par des fonctionnaires chargés de l'application de la loi seront réputées invalides si elles ne sont pas étayées par une requête écrite du représentant du ministère public. Le détenu lui-même, son avocat ou sa famille, a toutefois le droit de réclamer un examen médical en vue d'établir la preuve de la torture ou autre mauvais traitement⁵⁴ ».

2.2.6 Le détenu doit être expressément et rapidement informé de ces garanties fondamentales et des droits qui en découlent.

La mise en œuvre effective de ces garanties suppose que les détenus soient informés de leurs droits. En conséquence, le CPT juge « impératif » que cette obligation soit respectée sans délai. Il estime qu'un formulaire standardisé où serait consignée la teneur de ces droits, devrait être remis à quiconque est placé en garde à vue, et qu'il devrait être demandé aux détenus de signer une déclaration attestant qu'ils ont bien été informés de leurs droits⁵⁵.

2.3 Autres dispositions

2.3.1 La tenue de registres de détention complets est essentielle à la communication de l'information et des preuves relatives aux mauvais traitements.

La tenue d'un registre de détention complet et précis est indispensable pour garantir à la fois le droit à la liberté et à la sécurité et l'interdiction des mauvais traitements. Le CPT insiste plus particulièrement sur cette garantie :

« Le CPT considère que les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues par la police seraient renforcées (et le travail des fonctionnaires de police sans doute facilité) par la tenue d'un registre de détention unique et complet, à ouvrir pour chacune des dites personnes. Dans ce registre, tous les aspects de

53. Voir le rapport du CPT sur la visite effectuée en Russie du 27 avril au 6 mai 2011 (CPT/Inf (2013) 1 , par. 28.

54. Protocole d'Istanbul, paragraphe 122.

55. 12^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf/ (2002) 15, paragraphe 44.

la détention d'une personne et toutes les mesures prises à son égard devraient être consignées (moment de la privation de liberté et motifs de cette mesure; moment de l'information de l'intéressé sur ses droits; marques de blessures, signes de troubles mentaux, etc.; moment auquel les proches/le consulat et l'avocat ont été contactés et moments auxquels ils ont rendu visite au détenu; moments des repas; période(s) d'interrogatoire; moments du transfert ou de la remise en liberté, etc.). Pour différentes questions (par exemple, effets personnels de l'intéressé; le fait, pour le détenu, d'avoir été informé de ses droits et de les faire valoir ou de renoncer à les faire valoir), la signature de l'intéressé devrait être requise et, si nécessaire, l'absence de signature expliquée. Enfin, l'avocat du détenu devrait avoir accès à un tel registre de détention⁵⁶. »

La Cour a abordé la question des normes à appliquer en matière de registres de détention sous l'angle du droit à la liberté et à la sécurité :

« (...) l'absence de registres de détention où seraient consignées des informations telles que la date, l'heure et le lieu de détention ainsi que le nom du détenu, les motifs de sa détention et l'identité de la personne qui y a procédé, doit être considérée comme une violation de but même de l'article 5 de la Convention (voir *Orhan c. Turquie*, Requête n° 25656/94, arrêt du 18 juin 2002, paragraphe 371)⁵⁷. »

En tout état de cause, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la tenue de tels registres de détention, si l'on veut bien tenir compte des garanties qu'ils représentent notamment pour l'ouverture des enquêtes en cas de mauvais traitements⁵⁸.

2.3.2 Les procureurs et les juges doivent chercher à garantir la communication des informations et des preuves relatives aux mauvais traitements. Ils doivent prendre des mesures drastiques s'ils sont informés que des mauvais traitements ont été infligés à des personnes déférées devant eux. Ils doivent mener la procédure de façon à garantir à la personne concernée une réelle opportunité de faire une déclaration spontanée sur la manière dont elle a été traitée.

Les autorités de poursuite et de jugement ont également un rôle important à jouer en contribuant à l'ouverture de voies de communication et d'enquête sûres et efficaces en cas d'allégations de mauvais traitements. Le CPT a observé que :

56. 2^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (92), paragraphe 41. Voir aussi le rapport du CPT sur sa visite effectuée en Arménie du 10 au 21 mai 2010, CPT/Inf(2011)24, paragraphe 37.
57. *Khadisov et Tsechoyev c. Russie*, Requête n° 21519/02, arrêt du 5 février 2009, paragraphe 148. Voir aussi *Menesheva c. Russie*, Requête n° 59261/00, arrêt du 9 mars 2006, paragraphe 87.
58. *Barabanshchikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 44.

« Le fait que des personnes détenues par les forces de l'ordre soient présentées aux autorités de poursuite et de jugement leur offre une excellente opportunité de faire savoir si elles ont été maltraitées ou non. En outre, même en l'absence d'une plainte formelle, ces autorités pourront prendre les mesures nécessaires, en temps voulu, s'il y a d'autres indices (par exemple, des blessures visibles, l'apparence ou le comportement général d'une personne, etc.) que des mauvais traitements ont pu avoir lieu⁵⁹. »

Pour autant, le CPT est fréquemment amené à conclure que les autorités de poursuite et de jugement ne montrent que peu d'intérêt pour les plaintes déposées en cas de mauvais traitements ou qu'elles s'abstiennent de poser les questions pertinentes lorsqu'une personne comparait devant elles avec des blessures apparentes⁶⁰. La Cour s'est également intéressée à la réaction des autorités de poursuite et de jugement lorsqu'elles sont confrontées à des allégations ou à d'autres indications de mauvais traitements, dans plusieurs des affaires dont elle avait eu à connaître sous l'angle de l'article 3, et notamment l'affaire *Aksoy*:

« De fait, en droit turc, le procureur avait l'obligation de mener une enquête. Toutefois, et que M. Aksoy se soit ou non plaint explicitement auprès de lui, le magistrat ignore les signes visibles que l'intéressé avait été torturé (paragraphe 56 ci-dessus) et il n'y eût pas d'enquête. Aucune autre preuve n'a été produite devant la Cour qui montrerait que de quelconques autres mesures aient été prises alors que le procureur s'était rendu compte des blessures du requérant.

De surcroît, la Cour estime qu'eu égard aux circonstances entourant la cause de M. Aksoy, pareille attitude d'un agent de l'État ayant l'obligation d'enquêter au sujet d'infractions pénales a réduit à néant l'efficacité de tous autres recours qui pouvaient exister⁶¹. »

Dans un arrêt plus récent, la Cour a souligné à titre indicatif:

« La Cour note en outre que, bien que le visage du requérant ait porté des blessures clairement visibles, ainsi que cela a été confirmé par le médecin le 14 avril 2009, aucun des fonctionnaires qui l'avaient vu avant cette date, au commissariat de

59. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 28. Voir aussi le rapport du CPT sur sa visite effectuée en Russie du 27 avril au 6 mai 2011, CPT/Inf (2013) 1, par. 20, et le rapport du CPT sur sa visite effectuée en Arménie du 10 au 21 mai 2010, CPT/Inf(2011)24, par. 27

60. *Ibid.*

61. *Aksoy v. Turquie*, Requête n° 21987/93, arrêt du 18 décembre 1996, paragraphe 99. Pour de plus amples informations sur les obligations des autorités judiciaires lorsqu'elles sont mises en présence d'une preuve de mauvais traitements graves à la fois écrite et dépourvue d'ambiguïté, se reporter à l'affaire *Ahmet Özkan et autres c. Turquie*, Requête n° 21689/93, arrêt du 6 avril 2004, paragraphe 359.

police de Botanica, au bureau du procureur (en charge des poursuites à l'encontre du requérant), dans les locaux de la direction générale de la police (où le juge chargé de l'enquête l'a rencontré) et à la prison n° 13, n'a réagi en signalant au parquet un cas potentiel de mauvais traitements, indépendamment d'une éventuelle plainte de la part du requérant⁶².»

2.3.3 Il devrait être formellement demandé aux fonctionnaires (et notamment aux officiers de police et au personnel de l'administration pénitentiaire) de saisir les autorités compétentes dès qu'ils ont connaissance d'allégations ou d'autres indications de mauvais traitements. Si les autorités qui reçoivent ces informations ne sont pas elles-mêmes compétentes pour les traiter, elles devront les transmettre aux autorités qui ont cette compétence.

De l'avis du CPT :

«... à cet égard, le cadre juridique de la responsabilité serait renforcé si les agents publics (policiers, directeurs d'établissements pénitentiaires, etc.) étaient formellement tenus de notifier immédiatement aux autorités compétentes toute indication de mauvais traitements à chaque fois qu'elles en auraient connaissance⁶³.»

La Cour s'est rangée à cette approche et souligne la nécessité de faire parvenir l'information pertinente à l'autorité compétente⁶⁴. Lorsque les autorités informées n'ont pas la compétence requise, elles doivent s'abstenir de prendre position sur les plaintes déposées et, en particulier, ne pas les classer sans suite, au motif qu'elles ne seraient pas fiables ou qu'elles seraient dépourvues de fondement.

2.3.4 Les services sanitaires des établissements pénitentiaires ont un rôle particulier. Un examen médical systématique et confidentiel est un élément déterminant pour garantir la possibilité de communiquer des informations et des preuves relatives à d'éventuels mauvais traitements. Dès lors que des lésions sont établies par un professionnel de santé et qu'elles sont compatibles avec les allégations de mauvais traitements faites par un détenu, ces informations seront immédiatement et systématiquement portées à l'attention de l'autorité compétente, indépendamment de la volonté de la personne concernée. Si l'on constate qu'un détenu porte des lésions qui indiquent

62. *Taraburca c. Moldova*, arrêt du 6 décembre 2011, Requête n° 18919/10, par. 56.

63. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf/ (2004) 28, paragraphe 27.

64. *Ahmet Özkan et autres c. Turquie*, Requête n° 21689/93, arrêt du 6 avril 2004, paragraphe 359.

clairement des mauvais traitements mais qu'il refuse de révéler leur cause ou donne une autre raison à ses blessures, il convient de consigner avec précision sa déclaration et de la rapporter à l'autorité compétente, en l'accompagnant d'un compte rendu précis des constatations médicales objectives.

Les services de l'administration pénitentiaire comptent parmi les premiers points de contact des personnes privées de leur liberté avec des autorités institutionnellement indépendantes des fonctionnaires chargés de l'application de la loi ou des entités judiciaires. L'admission dans un établissement pénitentiaire est aussi d'habitude la première occasion pour les détenus de passer un examen médical adéquat⁶⁵. Par conséquent, les services de santé des établissements pénitentiaires sont au cœur même du système de lutte contre l'impunité en cas de mauvais traitements. Le CPT a recensé un certain nombre d'exigences auxquelles il fait systématiquement référence dans chacun des rapports qu'il publie à l'issue de ses visites :

« Le CPT recommande que le dossier établi par un médecin de l'établissement pénitentiaire à la suite de l'examen médical subi par un détenu récemment arrivé comporte : (i) un relevé complet des déclarations faites par la personne concernée et relatives à l'examen médical (y compris la description par le médecin de l'état de santé du détenu et d'éventuelles allégations de mauvais traitements) ; (ii) un compte-rendu complet des conclusions médicales objectives fondées sur un examen médical approfondi ; et (iii) les conclusions qu'en tire le médecin à la lumière de (i) et (ii), avec indication du degré de cohérence entre d'éventuelles allégations formulées et les constatations médicales objectives. Lorsque le médecin constatera la présence de blessures qui corroborent les allégations de mauvais traitements, le dossier devra être systématiquement porté à la connaissance de l'autorité compétente. De surcroît, les résultats de chaque examen – y compris les déclarations dont il a été question plus haut – et les conclusions du médecin devront être portés à la connaissance du détenu et de son avocat. »

Le CPT souhaite également insister sur le fait que tous les examens médicaux doivent être passés hors de la portée et (à moins que le médecin ne formule

65. Dans les pays où l'examen médical systématique a été imposé dans les lieux de détention des forces de police, les mêmes principes s'appliquent à ce type d'établissement. Toutefois, du fait de leur taille moindre et de l'absence d'indépendance de leur administration, ils ne sauraient se substituer aux services de santé des administrations pénitentiaires. Se reporter au rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Lituanie du 2 au 17 décembre 2001, CPT/Inf (2003) 30, paragraphe 40.

une demande contraire) hors de la vue des forces de police et autres personnes ne faisant pas partie du corps médical⁶⁶.

Les professionnels de la santé doivent mettre en balance leurs responsabilités envers les patients et celles qui leur incombent à l'égard de la société au sens large. Il peut en résulter de véritables dilemmes, par exemple lorsque la victime n'a pas consenti à ce qu'ils transmettent des preuves évidentes de mauvais traitements. Le Protocole d'Istanbul reconnaît l'existence de ce problème et souligne la nécessité d'une approche au cas par cas ; il conseille à cet égard de faire remonter ces informations dans la plus grande discrétion, ou de les transmettre à un organe extérieur à la structure directement concernée ou, à la rigueur, d'effectuer un rapport de façon anonyme⁶⁷.

De même, le Protocole d'Istanbul convient que :

« [Les personnels médicaux] peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, constater des signes manifestes de violences inacceptables, que les prisonniers eux-mêmes peuvent ne pas être en situation de dénoncer. En de tels cas, les médecins doivent tenir compte des intérêts des patients et du secret professionnel qui les lie à ces derniers, mais l'obligation morale de dénoncer d'évidents mauvais traitements est également très forte, les prisonniers eux-mêmes étant souvent dans l'incapacité de le faire de façon efficace. Lorsque les intéressés consentent à ce que les faits soient divulgués, il n'y a pas de dilemme et l'obligation morale prévaut. Dans le cas contraire, les médecins doivent soigneusement peser les risques qui menacent le patient concerné au regard des bénéfices à attendre pour l'ensemble des détenus et de l'intérêt de la société à empêcher la répétition de comportements abusifs⁶⁸. »

Le CPT a récemment formulé des propositions pour résoudre ces dilemmes. Dans son 23^e rapport général, il a proposé d'appliquer les règles suivantes :

« (...) le principe du secret médical ne doit pas faire obstacle au signalement des preuves médicales attestant des mauvais traitements que recueillent les professionnels de santé dans tel ou tel cas. Ce serait aller à l'encontre des intérêts légitimes des détenus en général et de la société dans son ensemble. Le CPT est donc en faveur d'une obligation de signalement automatique de la part des professionnels de santé travaillant dans les prisons et autres lieux de privation de

66. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Azerbaïdjan entre le 24 novembre et le 6 décembre 2002, CPT/Inf (2004) 36, paragraphes 26. Voir aussi le rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT/Inf (2006) 22, paragraphes 45 à 49 ; voir enfin le rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Lituanie du 17 au 24 février 2004, CPT/Inf (2006) 9, paragraphe 96.

67. Se reporter au Protocole d'Istanbul, paragraphes 68 à 70 et 72 et 73.

68. *Ibid.*, paragraphe 71.

liberté lorsqu'ils collectent de telles informations. En fait, cette obligation existe déjà dans le droit de nombreux États visités par le CPT mais elle n'est souvent pas pleinement respectée dans la pratique.

Dans plusieurs rapports de visite récents, le CPT recommande que les procédures existantes soient revues afin que, dès lors que des lésions sont établies par un professionnel de santé et qu'elles sont compatibles avec les allégations de mauvais traitements faites par un détenu, ces informations soient immédiatement et systématiquement portées à l'attention de l'autorité compétente, indépendamment de la volonté de la personne concernée. Si l'on constate qu'un détenu porte des lésions qui indiquent clairement des mauvais traitements (par exemple, de gros hématomes sur la plante des pieds) mais qu'il refuse de révéler leur cause ou donne une autre raison à ses blessures, il convient de consigner avec précision sa déclaration et de la rapporter à l'autorité compétente, en l'accompagnant d'un compte rendu précis des constatations médicales objectives⁶⁹. »

2.3.5 Les États devraient mettre sur pied un ensemble de canaux de communication sûrs qui permettent aux particuliers ou à leurs représentants de faire remonter leurs plaintes pour mauvais traitements en toute confidentialité vers les autorités nationales et internationales compétentes, y compris les responsables hiérarchiques et les institutions gouvernementales, les autorités judiciaires et de poursuite, les entités spécialisées dans le recueil de ce type de plaintes et les mécanismes d'inspection et de contrôle.

2.3.6 Les particuliers doivent pouvoir exercer leurs droits découlant de l'article 8 de la CEDH en adressant aux autorités et aux organes compétents des correspondances écrites non censurées.

Le droit au respect de la correspondance privée est également un facteur important pour garantir que l'information relative aux mauvais traitements sera transmise aux autorités qu'elle concerne. Cette exigence est particulièrement importante compte tenu de la vulnérabilité des détenus.

Il est difficile d'imaginer quelle justification concrète évoquer pour expliquer l'atteinte au droit de tout détenu à communiquer avec des organismes tels que ceux cités au point 2.3.5 ci-dessus. Ces entités sont généralement mentionnées dans le droit interne, mais il existe également à leur propos un cadre international conforme à des dispositions telles que l'article 34 de la CEDH. Il y a également une jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui traite du droit au respect de la correspondance des détenus. Cette jurisprudence dénonce

69. 23^e rapport général du CPT [CPT/Inf (2013) 29], par. 77.

les dispositions qui ne font aucune distinction entre les diverses catégories de personnes et d'organismes avec lesquels les prisonniers doivent pouvoir correspondre⁷⁰.

Il faut également que le détenu ait la possibilité d'entrer en communication avec les organismes pertinents sans pression ni crainte de représailles :

« La Cour rappelle qu'elle attache la plus haute importance au bon fonctionnement du système du recours individuel institué par l'article 34 ; dans ce contexte, les requérants ou les requérants potentiels doivent pouvoir communiquer librement avec la Cour sans être soumis à quel que type de pression que ce soit émanant des autorités et visant à ce qu'ils retirent ou modifient leurs plaintes [...]. À cet égard, la notion de « pression » ne désigne pas seulement la contrainte directe ou les actes flagrants d'intimidation mais également tous agissements indirects inappropriés ou tous contacts visant à décourager ou à dissuader les requérants de faire valoir un droit qu'ils tirent de la Convention⁷¹ [...] ».

Les rapports publiés par le CPT à l'issue de ses visites ont mis l'accent sur le fait que les particuliers doivent pouvoir échanger des correspondances avec les organismes internationaux dans le respect de la confidentialité⁷².

2.3.7 Chaque fois qu'elles en seront requises, les autorités publiques seront tenues de consigner toutes les déclarations qui pourraient être considérées comme constituant des plaintes. Un formulaire approprié sera créé pour accuser réception de chaque plainte et confirmer que l'affaire sera examinée.

70. *Niedbala c. Pologne*, Requête n° 27915/95, arrêt du 4 juillet 2000, paragraphe 81.

71. *Popov c. Russie*, Requête n° 26853/04, arrêt du 13 juillet 2006, paragraphes 246 et 247.

72. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Ukraine du 9 au 21 octobre 2005, CPT/Inf (2007) 22, paragraphe 151. En faisant spécifiquement référence à la détention par les forces de police, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a énuméré les différentes manières de faire remonter l'information dans les cas de mauvais traitement, mais il n'a pas précisé de quelle façon le recours à ces méthodes pourrait être garanti : « L'accès du plaignant ou du représentant de son choix au système de plaintes contre la police peut être assuré par différents moyens, notamment : en personne, dans les locaux de la police, que ce soit au moment de la survenance de l'événement à l'origine de la plainte ou ultérieurement ; en joignant par téléphone la police ou le « mécanisme indépendant de plaintes contre la police » ; en adressant une télécopie à la police ou au mécanisme indépendant de plaintes contre la police ; en adressant un courrier à la police ou au mécanisme indépendant de plaintes contre la police ou en contactant la police ou le mécanisme indépendant de plaintes contre la police par voie électronique, par courriel ou via l'internet. » Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg sur le règlement indépendant et effectif des plaintes contre la police (CommDH(2009)4, paragraphe 46 (ci-après dénommé : l'avis du CDHCE).

Le CPT a formulé d'autres propositions complémentaires pour garantir la communication aux autorités compétentes de toutes les doléances et autres allégations relatives à des mauvais traitements :

« Outre la possibilité pour une personne de déposer directement une plainte pour mauvais traitements auprès de cette entité, il devrait être obligatoire pour les autorités publiques, comme, par exemple, la police, d'enregistrer toutes doléances pouvant s'apparenter à une plainte ; à cet effet, des formulaires appropriés d'accusé de réception de la plainte et de confirmation que l'affaire sera examinée, devraient être introduits⁷³ ».

Le texte de cette ligne directrice comporte la mention : « Chaque fois qu'elles en seront requises (...) » ; cette expression vise à concilier cette norme et les exigences de confidentialité citées sous d'autres rubriques de ces lignes directrices.

2.3.8 Les mécanismes d'enquête et de contrôle chargés d'établir s'il y a eu mauvais traitements devraient également être tenus de se conformer à ces lignes directrices.

Les lignes directrices tiennent compte du fait que les mécanismes internes d'enquête et de contrôle peuvent également permettre aux États de traiter et d'apprécier des allégations, doléances, plaintes ou autres indications de mauvais traitements. Il est donc logique de s'attendre à ce que, dans l'exercice de ces fonctions, les États soient également tenus de se conformer aux normes pertinentes.

2.3.9 Les particuliers qui entrent en contact avec des autorités chargées de l'application de la loi doivent être informés de leurs droits à ne pas subir de mauvais traitements et des mécanismes et procédures qui sont à leur disposition.

Cette ligne directrice énonce cette exigence d'information des particuliers à propos des droits qui découlent pour eux des garanties légales contre les mauvais traitements⁷⁴. L'avis du CDHCE énonce un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques à cet égard :

« [...]

– la communication d'informations concernant les plaintes sur les supports publicitaires de la police ;

73. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(204) 28, paragraphe 38.

74. Se reporter plus haut à la Ligne directrice 2.2.6 et aux commentaires qui s'y rapportent.

- l’affichage, de façon bien visible, de renseignements sur les plaintes dans tous les locaux de la police, en particulier dans les locaux de garde à vue ;
- l’information, par écrit, de toutes les personnes détenues dans les locaux de la police sur la marche à suivre pour déposer plainte lorsqu’elles sont libérées ;
- le fait, pour les policiers, lorsqu’ils sont en service, d’avoir sur eux des « fiches d’information sur les plaintes » qui peuvent être remises aux particuliers qui expriment leur mécontentement à propos de la police ;
- l’affichage de renseignements sur les plaintes contre la police dans les espaces publics administrés par les organismes de justice pénale et notamment, sur les poursuites, le sursis avec mise à l’épreuve, les services pénitentiaires et judiciaires ; et,
- l’affichage d’informations sur les plaintes contre la police dans les espaces publics qui ne relèvent pas du système de justice pénale, y compris dans les structures communautaires, les structures de conseil et d’aide sociale⁷⁵. »

III. L’enquête : raisons d’être et objectifs

3.1 Raisons d’être de l’enquête

3.1.1 L’obligation d’ouvrir une enquête prend naissance dès que les autorités compétentes ont connaissance d’une allégation plausible ou d’autres indications suffisamment claires attestant que des mauvais traitements graves ont pu être infligés. Une enquête doit être entreprise dans ces circonstances, même en l’absence d’une plainte expresse.

Jusque tout récemment, la Cour exigeait qu’une victime de mauvais traitement soit capable d’en faire état « de manière plausible » pour que des responsabilités puissent être engagées à ce titre⁷⁶. Après avoir eu à connaître d’un grand nombre de causes et de circonstances différentes, la Cour a recentré son analyse sur le terrain de l’article 3 pour exiger qu’une enquête soit ouverte même en l’absence de toute plainte formelle. L’obligation d’ouvrir une enquête en cas de torture ou d’autres formes de mauvais traitements prend donc naissance désormais dès qu’il y a des « indications suffisamment claires » que des mauvais traitements « peuvent avoir été infligés⁷⁷ ».

75. Avis du CDHCE, paragraphe 43.

76. Voir *Kuznetsov c. Ukraine*, Requête n° 39042/97, arrêt du 29 avril 2003, paragraphe 105 et *Ipek c. Turquie*, Requête n° 25760/94, arrêt du 17 février 2004.

77. *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n°s 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphe 100 ; (97) *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et (4) autres c. Géorgie*, Requête n° 71156/01, arrêt du 3 mai 2007, paragraphe 97.

Cette approche s'inscrit dans le droit fil des Principes d'Istanbul⁷⁸ et des normes du CPT⁷⁹. Des enquêtes doivent donc être ouvertes dès que l'éventualité de mauvais traitements peut être soupçonnée en raison de blessures visibles, de l'aspect général d'une personne ou de son comportement ou en présence d'autres indications pertinentes⁸⁰. La Cour de Strasbourg a également dit qu'une enquête s'impose « lorsque les autorités compétentes ont connaissance d'une allégation plausible ou d'autres indications suffisamment crédibles attestant que des mauvais traitements graves pouvaient avoir été infligés⁸¹. En conséquence, les présentes lignes directrices suggèrent d'utiliser indifféremment les expressions « allégations plausibles *ou autres indications de mauvais traitements* » et « indications suffisamment crédibles » afin d'ouvrir des voies qui permettent de diligenter des enquêtes.

3.1.2 Il est impératif d'entreprendre une enquête en présence d'allégations plausibles d'abus physique ou psychologique, de recours exagéré à la force ou d'autres formes de mauvais traitements graves (délibérés).

Lors des premières étapes d'évaluation des allégations plausibles, il est souvent difficile de se prononcer sur la définition des seuils et sur ce qui fait la différence entre la torture et d'autres formes de mauvais traitements⁸². En outre, ce n'est pas seulement l'importance de l'atteinte physique ou psychologique qui importe à cet égard et qui fait naître l'obligation d'enquêter⁸³. C'est la raison pour laquelle il n'existe pas de liste exhaustive des situations et des indications qui donneraient naissance à cette obligation⁸⁴. Compte tenu de la diversité des

78. Principes d'Istanbul, paragraphe 2.

79. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 27.

80. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 28.

81. Se reporter à l'affaire (97) *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et (4) autres c. Géorgie*, Requête n° 71156/01, arrêt du 3 mai 2007, paragraphe 97. Sauf indication contraire et aux fins des présents principes directeurs, les expressions « plausibles » et « suffisamment claires » sont interchangeables.

82. Voir Observation générale n° 2, CAT/C/GC2, paragraphe 3.

83. Voir A. Reidy: *The Prohibition of Torture. A guide to the Implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights* (« L'interdiction de la torture. Guide pour une mise en œuvre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme »). Manuels des droits de l'homme, n° 6, Conseil de l'Europe, 2002. En raison de l'argumentation, des nuances et de la portée générale des présents principes directeurs, il ne sera pas question ici des définitions ni de la classification des violations matérielles de cette interdiction. C'est d'ailleurs l'approche qu'a retenue le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son avis précité.

84. Se reporter aux commentaires qui font suite à la Ligne directrice V.1.1.

situations rencontrées, ces lignes directrices suivent l'avis de la Cour qui, à cet égard, a retenu le concept de « gravité » dans les mauvais traitements infligés.

« La Cour rappelle que lorsqu'une personne prétend de façon plausible qu'elle a été gravement maltraitée par la police en violation de l'article 3, cette disposition, lue conjointement avec l'obligation générale faite aux États par l'article 1 de la Convention de «... reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis... (au titre I)... de la Convention», entraîne l'obligation de diligenter une enquête officielle et effective⁸⁵. »

Cela dit, la jurisprudence de la Cour illustre parfaitement les principaux scénarios qui conduisent à l'obligation d'enquêter. En premier lieu, cette obligation prend naissance dès qu'il y a contrainte physique ou psychologique, recours à la force, voies de fait ou autres formes de mauvais traitements délibérés⁸⁶. La multiplicité des circonstances particulières qui se traduisent par des violations de l'article 3 de la CEDH peut être parfaitement illustrée par la souffrance occasionnée aux proches des victimes lorsqu'ils apprennent que celles ou ceux qu'ils aimaient ont été torturés avant d'être assassinés⁸⁷.

À mesure qu'est étendue la portée matérielle de l'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais traitements, il en va de même de l'ensemble des circonstances de nature à justifier l'obligation d'ouvrir une enquête. Ainsi, la Cour a pu considérer que cette obligation découlait naturellement de la destruction volontaire de maisons et autres biens :

« Lorsqu'une personne est fondée à prétendre de façon plausible que sa maison ou ses biens ont été détruits volontairement par des représentants de l'État, l'article 13 exige, outre le versement d'une indemnité, s'il y a lieu, l'ouverture d'une enquête approfondie et efficace qui permette de conduire à l'identification et à la sanction de ceux qui en sont responsables et il impose également l'accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête (voir *Menteş et autres*, précitée, pages 2715 et 2716, paragraphe 89)⁸⁸. »

Dans le droit fil de la jurisprudence issue de l'article 2, l'obligation d'enquêter prend également naissance lorsqu'il y a recours présumé à une force exagérée dans le déroulement d'activités de maintien de l'ordre ou d'application de la loi⁸⁹.

85. *Maslova et Nalbandov c. Russie*, Requête n° 839/02, arrêt du 24 janvier 2008, paragraphe 91.

86. *Maslova et Nalbandov c. Russie*, Requête n° 839/02, arrêt du 24 janvier 2008, paragraphe 91.

87. *Akkum c. Turquie*, Requête n° 21894/93, arrêt du 24 mars 2005, paragraphes 259 et 265.

88. *Altun c. Turquie*, Requête n° 24561/94, arrêt du 1er juin 2004, paragraphe 71. Voir aussi *Ayder et autres c. Turquie*, Requête n° 23656/94, arrêt du 8 janvier 2004, paragraphes 122 à 129.

89. *Zelilof c. Grèce*, Requête n° 17060/03, arrêt du 24 mai 2004, paragraphe 55; *Muradova c. Azerbaïdjan*, arrêt du 2 avril 2009, Requête n° 22684/05, par. 100-136.

En ce qui concerne les procédures engagées devant la Cour, la charge de la preuve relative aux blessures infligées à des personnes détenues et à l'identité de ceux qui en seraient la cause, incombe désormais aux autorités. Il en est résulté un effet certain sur les enquêtes internes, et des obligations sont nées à la charge des autorités qui doivent maintenant rendre compte des blessures occasionnées aux personnes pendant qu'elles sont sous leur garde⁹⁰. De ce fait, ces lésions sont considérées comme autant d'indication de mauvais traitements graves et sont donc de nature à légitimer l'ouverture d'une enquête.

3.1.3 Il convient d'accorder une attention toute particulière lors de la recherche d'éventuelles motivations raciales ou discriminatoires qui peuvent se dissimuler derrière des mauvais traitements.

Le racisme et autres formes de discrimination peuvent aggraver significativement la souffrance occasionnée aux victimes de mauvais traitements. Cette considération a conduit à l'élaboration d'une norme spécifique qui exige l'ouverture d'une enquête lorsque des causes discriminatoires sont suffisamment claires ou lorsqu'il y a des problèmes particuliers relatifs à telle ou telle forme de discrimination au sein d'une société ou d'un État. Lorsqu'un tel problème se pose, il faut supposer que les autorités concernées en sont informées, et cet état de fait peut générer à première vue une obligation d'enquêter⁹¹. La position de la Cour a été résumée comme suit dans l'affaire *Cobzaru* qui concernait la population des Roms de Roumanie :

« Il ne fait aucun doute que de tels incidents, tout comme les politiques adoptées par les plus hautes autorités roumaines pour lutter contre la discrimination dont les Roms font l'objet, étaient, en l'espèce, bien connus des responsables de l'enquête *ou que ces derniers auraient dû en avoir connaissance* et, par conséquent, qu'un soin particulier aurait dû être apporté à la recherche d'éventuelles motivations racistes dissimulées derrière les manifestations de violence⁹². »

La Cour en vient alors à décrire la teneur de cette obligation, qui impose simplement à l'État de faire ce qui est raisonnablement en son pouvoir pour mettre à jour une éventuelle motivation discriminatoire. La Cour a également dit que le fait de ne pas diligenter une enquête appropriée en cas de mauvais

90. *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 127.

91. En ce qui concerne la qualité des preuves exigées dans le cadre d'une procédure devant la Cour pour des affaires de cette sorte, se reporter également à l'affaire *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, Requête n° 15250/02, arrêt du 13 décembre 2005, paragraphes 59 à 62.

92. *Cobzaru c. Roumanie*, Requête n° 48254/99, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphe 97 (mention en italique signalée par nous).

traitements impliquant éventuellement des motivations discriminatoires, pouvait constituer en soi une atteinte à l'article 14 de la CEDH⁹³.

3.1.4 Les enquêtes diligentées en cas de mauvais traitements doivent respecter les mêmes normes d'efficacité, qu'elles aient ou non un caractère obligatoire.

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg et d'autres mécanismes juridiques donne à penser que toutes les formes de mauvais traitements interdits par l'article 3 ne donnent pas naissance à l'obligation d'ouvrir une enquête. Pour autant, des enquêtes formelles peuvent également être diligentées à propos de conditions de détention inadéquates ou de traitements médicaux inappropriés, ou d'autres violations, moins graves en apparence que l'interdiction des mauvais traitements. Une fois ouvertes, ces enquêtes doivent se conformer aux mêmes critères d'efficacité que ceux exigés pour les enquêtes à caractère obligatoire.

L'inclusion ici de cette ligne directrice résulte de la valeur que la Cour de Strasbourg attache, du point de vue de la preuve, à de telles enquêtes « non obligatoires », notamment lorsqu'elle évalue le caractère satisfaisant des enquêtes menées sur les conditions de détention, dont il est question ci-dessous :

« La plupart des arguments avancés par le gouvernement reposent sur les résultats de l'enquête pénale interne qui tendent à faire penser que les plaintes du premier requérant à propos des conditions de la sanction n'étaient pas sincères. Cela dit, la Cour n'est pas convaincue par cette conclusion. Tout d'abord, il ne saurait être question d'admettre ici que l'enquête ait été efficace, dans la mesure où elle n'a été diligentée que quatre mois après que le premier requérant se soit plaint auprès des autorités de poursuite, laissant ainsi suffisamment de temps à l'administration pénitentiaire pour rénover la cellule en question. En second lieu, il n'est pas possible de considérer raisonnablement que l'enquête ait été objective dans la mesure où elle a été conduite sans la participation des avocats du premier requérant et où ses conclusions ont été basées pour l'essentiel sur les déclarations de l'administration pénitentiaire qui, précisément, faisait l'objet de la plainte (voir, parmi de nombreuses autres causes, les affaires *Gharibashvili c. Géorgie*, Requête n° 11830/03, arrêt du 29 juillet 2008, paragraphes 60 à 63; *Barbu Anghelescu c. Roumanie*, Requête n° 46430/99, arrêt du 5 octobre 2004, paragraphes 66; et *Corsacov c. Moldova* précitée, Requête n° 18944/02, arrêt du 4 avril 2006, paragraphe 70)⁹⁴. »

93. Voir aussi *Cobzaru c. Roumanie*, Requête n° 48254/99, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphes 96 à 101.

94. *Ramishvili et Kokhridze c. Géorgie*, Requête n° 1704/06, arrêt du 27 juillet 2009, paragraphe 80.

Il reste à savoir si la Cour étendra l'obligation systématique d'ouvrir une enquête dans tous les cas où auront été formulées des allégations sur le caractère inadéquat des conditions de détention⁹⁵.

3.1.5 Les décisions de clôture ou de refus d'ouverture des enquêtes en cas de mauvais traitement ne peuvent être prises que par une autorité indépendante et compétente et après une analyse prompte et approfondie de tous les faits pertinents de l'affaire. De telles décisions devront être soumises à un examen sérieux et il doit être possible de les contester dans le cadre d'une procédure judiciaire publique et contradictoire.

Toute décision qui déclarerait sans fondement une allégation de mauvais traitement équivaut à refuser d'ouvrir une enquête et donc à priver la victime présumée des droits qui découlent pour elle de l'obligation d'enquêter. Une telle décision ne saurait donc être prise sans un examen et une analyse extrêmement poussée des faits.

3.2 Principaux objectifs des enquêtes

3.2.1 Une enquête efficace exige que de véritables efforts soient déployés pour établir comme il convient la matérialité des faits pertinents et, s'il y a lieu, pour identifier et sanctionner les auteurs de mauvais traitements.

Ces lignes directrices prennent en compte deux objectifs principaux fixés aux enquêtes : établir les faits et, si nécessaire, sanctionner les auteurs des mauvais traitements. Elles conviennent qu'il n'est pas toujours possible d'établir les faits et qu'il peut arriver que les preuves ne soient pas suffisantes pour engager la responsabilité des auteurs de mauvais traitements⁹⁶.

Pour autant, les autorités sont tenues de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir des résultats. Cette ligne directrice reprend la formulation usuelle retenue par la Cour à ce propos :

« À cet égard, l'obligation d'enquêter « n'est pas une obligation de résultats, mais de moyens » : il n'est pas nécessaire que chaque enquête aboutisse ou permette d'aboutir à une conclusion qui coïncide avec la manière dont le requérant a fait le récit des événements ; cela dit, l'enquête doit, en principe, permettre d'établir

95. Voir *Fedotov c. Russie*, Requête n° 5140/02, arrêt du 25 octobre 2005, paragraphes 63 et 69 et 70.

96. Voir aussi Principes directeurs 3.1.1 et 3.1.5.

les faits de la cause et si les allégations s'avèrent être vraies, d'identifier et de sanctionner les responsables. Ainsi, toute enquête ouverte à la suite d'allégations graves de mauvais traitements doit être menée de façon exhaustive. En d'autres termes, les autorités doivent toujours tout mettre en œuvre pour savoir ce qui s'est réellement produit et ne pas s'appuyer sur des conclusions douteuses ou hâtives pour clore leur enquête ou pour prendre leurs décisions⁹⁷. »

3.2.2 Les autorités responsables des enquêtes pourraient également être chargées d'identifier et de mettre en œuvre les mesures requises pour éviter la répétition des mauvais traitements.

Le rôle des responsables des enquêtes dans la mise en œuvre de mesures de prévention est particulièrement bien mis en lumière, à la fois par les Principes d'Istanbul⁹⁸ et par l'avis consultatif du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁹⁹. Bien que ce rôle puisse également être tenu par d'autres mécanismes et institutions, les responsables de l'enquête sont particulièrement bien placés pour recenser les mesures visant à prévenir la répétition de nouveau cas de mauvais traitements.

IV. Mesurer l'efficacité : les critères décisifs

Si la terminologie retenue par la Cour de Strasbourg et par d'autres organisations et instruments internationaux peut varier¹⁰⁰, les critères décisifs sont toujours les mêmes : indépendance et impartialité, exhaustivité, rapidité, compétences, implication de la victime et contrôle public minutieux.

4.1 Indépendance et impartialité

4.1.1 Les fonctionnaires participant à la conduite des enquêtes ou aux décisions ne peuvent faire partie de la même autorité que les fonctionnaires qui font l'objet des enquêtes ; ils doivent en outre être indépendants des personnes impliquées dans les faits soumis à investigation.

L'indépendance est un aspect crucial de l'efficacité d'une enquête et du maintien de la confiance de la victime présumée et du public en général dans

97. *Barabanshchikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 54.

98. Principe 1.b des Principes d'Istanbul.

99. Avis du CDHCE, paragraphe 22.

100. Voir 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphes 31 à 36 ; voir aussi Protocole d'Istanbul, paragraphes 79 à 82 et Avis du CDHCE, paragraphes 62 à 79.

l'État de droit¹⁰¹. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg met en évidence l'importance que cette juridiction attache à l'indépendance des enquêtes ; à cet égard, l'obligation d'indépendance vise quiconque est appelé à prendre une décision pendant le déroulement de l'enquête ou qui est chargé de sa conduite (y compris toutes personnes affectées à des tâches d'enquête spécifiques¹⁰², les médecins légistes¹⁰³, les parquets¹⁰⁴ et d'éventuelles entités spéciales¹⁰⁵).

Dans la plupart de ses arrêts, la Cour a eu l'occasion d'établir cette absence d'indépendance en examinant les hiérarchies institutionnelles constituées au sein des entités chargées d'enquêter. Ainsi, dans l'affaire *Rehbock*, elle a fait remarquer :

« L'enquête a été effectuée au sein de l'administration de la police de Slovenj Gradec, dont les membres avaient participé à l'arrestation du requérant¹⁰⁶. »

En outre, dans de récents arrêts, la Cour a consolidé la règle et suggéré :

« L'important est que l'enquête sur les manquements allégués, qui pouvait mettre en cause la responsabilité d'une autorité publique et de ses agents, a été conduite par les collègues de ces mêmes agents, employés par la même autorité publique¹⁰⁷. »

Les conclusions de la Cour à propos de l'absence d'indépendance des autorités chargées d'enquêter ont conduit à faire évoluer les systèmes internes ; les réformes introduites aux Pays-Bas en fournissent un bon exemple¹⁰⁸.

101. Voir 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 32 ; Protocole d'Istanbul, paragraphe 74 ; Principes d'Istanbul, paragraphe 2 et Avis du CDHCE, paragraphes 63 à 66.

102. Voir *Mikheev c. Russie*, Requête n°77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 116 ; la Cour a conclu à l'absence d'indépendance de l'officier de police auquel avait été confiée la tâche de retrouver le témoin.

103. Ainsi, la Cour exige que le médecin légiste jouisse d'une indépendance formelle et factuelle, qu'il ait bénéficié d'une formation spécialisée et qu'il ait reçu un mandat élargi. Voir *Barabanshchikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 62.

104. Voir *Ramsahai et autres c. Pays-Bas*, Requête n° 52391/99, arrêt du 15 mai 2007, paragraphes 62 et 63 ; *Barabanshchikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 62 et 63.

105. Voir *Ipek c. Turquie*, Requête n° 25760/94, arrêt du 17 février 2004, paragraphe 207.

106. *Rehbock c. Slovaquie*, arrêt du 28 novembre 2000, Requête n° 29462/95, paragraphe 74. Voir aussi *Mikheev c. Russie*, arrêt du 26 janvier 2006, Requête n° 77617/01, par. 115. Đurđević *c. Croatie*, arrêt du 19 juillet 2011, arrêt n° 52442/09, par. 87.

107. *Najafli c. Azerbaïdjan*, arrêt du 2 octobre 2012, Requête n° 2594/07, par. 51 (traduction non officielle). Voir aussi *Taraburca c. Moldova*, arrêt du 6 décembre 2011, Requête n° 18919/10, par. 54.

108. Voir *Ramsahai et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 15 mai 2007, Requête n° 52391/99, par. 258-267. Au sujet d'autres modèles et systèmes introduits dans différentes juridictions, voir les commentaires ci-dessous concernant la ligne directrice 5.2.2.

4.1.2 Il s'agit à cet égard d'une indépendance en termes pratiques et pas seulement de l'absence d'une subordination hiérarchique ou de liens institutionnels.

L'analyse ira souvent plus loin afin de vérifier si les conditions d'une réelle indépendance existent bien dans la pratique :

« Dans ce contexte, il faut rappeler que le gouvernement du district de Kulp avait nommé le commandant de la gendarmerie de ce même district – qui était aussi le supérieur hiérarchique des gendarmes supposés impliqués dans l'incident – en tant que responsable de l'enquête. Il apparaît aussi très clairement à la lecture des dépositions des témoins que le commandant de la gendarmerie du district de Kulp a ensuite délégué le soin de conduire l'enquête au commandant de la caserne de gendarmerie de Kulp. Au vu du fait que la gendarmerie de Kulp était accusée d'avoir joué un rôle dans l'incendie de la demeure du requérant, la Cour a estimé qu'il n'était pas acceptable que ce soit la même gendarmerie qui se voit déléguer le pouvoir de mener une enquête à propos des allégations qui la mettaient en cause¹⁰⁹. »

Le CPT a adopté la même approche :

« En outre, même si les autorités de poursuite formellement responsables de l'enquête préliminaire en cas d'allégations de mauvais traitements par les forces de police pouvaient être considérées indépendantes des officiers de police qui ont eu à connaître de telles plaintes, il n'en va pas de même pour les officiers de police qui ont conduit concrètement ces enquêtes. Dans un certain nombre de cas sur lesquels la délégation a pu se pencher, les officiers de police chargés de l'enquête pénale servaient dans le même commissariat que ceux soumis à cette enquête. Du point de vue du CPT, il est évident que de telles enquêtes devraient être à tout le moins confiées à des officiers de police qui ne sont pas en fonction dans le même commissariat (s'agissant, par exemple, d'officiers rattachés à l'inspection générale de la police ou au département des affaires internes)¹¹⁰. »

La relation existante entre des officiers et des organismes différents peut donc être complexe et exiger un examen détaillé. Cette remarque vaut par exemple dans les cas où des officiers indépendants du point de vue de l'institution à laquelle ils appartiennent doivent en grande partie s'appuyer sur des informations fournies par ceux qui sont impliqués dans les faits, ou encore lorsque l'enquête est conduite par des instances administratives ou territoriales auxquelles ils sont rattachés :

109. Voir *Altun c. Turquie*, arrêt du 1^{er} juin 2004, Requête n° 24561/94, par. 74.

110. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT/Inf (2006) 22, paragraphe 40.

« Cela dit, la Cour estime qu'il y a conflit avec les principes pertinents d'une enquête efficace si le TCPO (bureau du procureur de la ville de Tbilissi) s'appuie sans nuance sur les informations qui lui sont fournies par le RDPO (bureau du procureur du district de Rustavi), alors que ce sont des officiers de police de Rustavi qui, directement ou indirectement, sont impliqués dans les événements dénoncés ...¹¹¹ ».

Il est également fréquent que des enquêteurs aient des relations de travail étroites avec telle ou telle force de police en particulier. Or, tel était précisément le cas dans une affaire soumise à l'appréciation de la Cour de Strasbourg et qui concernait des procureurs militaires en Roumanie. Les enquêteurs étaient des officiers en poste dans la même structure militaire que les policiers qui faisaient l'objet de cette enquête¹¹².

4.1.3 Les fonctionnaires participant à la conduite des enquêtes ou aux décisions doivent être impartiaux. En particulier, ils ne doivent pas être impliqués dans les enquêtes ou décisions qui concernent les victimes présumées de l'affaire en cause.

Bien que les instruments internationaux ne s'attardent pas sur l'exigence évidente d'impartialité des enquêteurs, l'importance de cette exigence ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg¹¹³. En outre, il est souvent apparu que les enquêteurs avaient un double rôle puisqu'ils avaient à traiter à la fois des affaires instruites contre les victimes présumées, tout en étant chargés d'enquêter sur les mauvais traitements dont elles auraient fait l'objet :

« [La Cour] est très étonnée de devoir constater que l'expertise réalisée le 9 août 2001 a été ordonnée par le même enquêteur de police, Mme Z. qui avait interrogé le requérant après son arrestation et qui aurait pu être témoin des voies de faits alléguées ...¹¹⁴. »

Dans ce même ordre d'idée, le CPT a insisté sur le fait qu'un « conflit d'intérêts peut surgir lorsqu'une enquête ouverte au titre de mauvais traitements

111. *Gharibashvili c. Géorgie*, Requête n° 11830/03, arrêt du 29 juillet 2008, paragraphe 73.

112. Voir *Barbu Anghelescu c. Roumanie*, Requête n° 46430/99, arrêt du 5 octobre 2004, paragraphe 67.

113. Voir (97) *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et (4) autres c. Géorgie*, Requête n° 71156/01, arrêt du 3 mai 2007, paragraphe 117.

114. *Barabanschikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 48. Voir aussi *Toteva c. Bulgarie*, Requête n° 42027/98, arrêt du 19 mai 2004, paragraphe 63 ; *Grimalovs c. Lettonie*, arrêt du 25 juin 2013, Requête n° 6087/03, par. 114.

présupposés se déroule dans le cadre de la même enquête pénale diligentée sur demande de la personne qui aurait subi ces mauvais traitements¹¹⁵.»

4.2 Exhaustivité

4.2.1 Le déroulement d'une enquête ouverte en cas de mauvais traitements doit suivre toutes les étapes raisonnablement requises pour garantir le recueil de la preuve des faits en question.

Il n'est pas possible de dresser une liste complète de toutes les étapes d'une enquête qui seraient nécessaires pour respecter ce critère de l'exhaustivité. Pour autant, la Cour de Strasbourg a retenu une exigence générale, en imposant que « toutes les mesures raisonnables soient prises et que tous les efforts requis soient déployés ». Dans ses arrêts, elle fait souvent allusion à un ensemble non exhaustif de mesures qui lui sert à illustrer son propos et qu'il conviendrait selon elle de prendre :

« Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour obtenir les preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, la déclaration détaillée de la victime présumée au sujet de ces allégations, les dépositions des témoins oculaires, les expertises et, le cas échéant, les certificats médicaux complémentaires propres à fournir un compte rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations médicales, notamment de la cause des blessures. Toute déficience de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir la cause des blessures ou les responsabilités risque de ne pas répondre à cette norme¹¹⁶. »

D'autres instruments internationaux se prononcent de façon générale sur les mesures qu'il est habituel de prendre en pareils cas¹¹⁷.

4.2.2 Liste type des principales mesures à prendre et des éléments de preuve exigés.

La liste ci-après – qui recense les principales mesures à prendre dans le cadre d'une enquête – n'a qu'une valeur indicative. Elle repose sur des cas concrets cités dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et dans les rapports publiés par le CPT à l'issue de ses différentes visites.

115. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2005, CPT/Inf (2006) 24, paragraphe 50.

116. *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n^{os} 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphe 134.

117. Protocole d'Istanbul, paragraphes 88 à 106 ; Avis du CDHCE, paragraphe 69 ; 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 33.

- ▶ *Dépositions détaillées et complètes des victimes présumées obtenues avec toutes les précautions requises ;*

Dans bon nombre de cas, il arrive que le témoignage des victimes ne puisse être recueilli ou que les autorités ne cherchent pas à clarifier certains points pourtant cruciaux compte tenu des circonstances. La Cour de Strasbourg a critiqué ces lacunes dans les termes suivants :

« Il faut également faire remarquer que le requérant lui-même n'a jamais été interrogé sur les origines de ses ecchymoses ni lorsque des allégations avaient été proférées selon lesquelles Crinel M. était celui qui l'avait frappé, ni après qu'il se soit plaint auprès du procureur d'avoir été maltraité par les forces de police. De la même façon, aucun des officiers de police qui avaient déclaré que le requérant présentait des contusions à son arrivée au commissariat de police n'avait été interrogé sur les raisons pour lesquelles on ne lui avait posé aucune question sur l'origine de ses ecchymoses, ni à son arrivée au commissariat le 4 juillet 1997, ni ultérieurement, lorsque les officiers de police eurent appris qu'il avait été admis à l'hôpital. Aucune explication n'a été fournie par les autorités quant aux raisons pour lesquelles aucune mesure n'avait été prise pour enquêter sur les coups que Crinel M. lui aurait portés¹¹⁸. »

La vulnérabilité des victimes de mauvais traitements psychologiques exige en particulier qu'elles soient interrogées avec toutes les précautions requises. À cet égard, le Protocole d'Istanbul formule un certain nombre de considérations détaillées¹¹⁹.

- ▶ *Interrogatoire adéquat et, si nécessaire, recours à des techniques d'identification et à d'autres mesures d'enquêtes spécifiques élaborées pour identifier les responsables ;*

De véritables efforts doivent être déployés pour identifier et interroger les auteurs présumés de mauvais traitements. Dans sa jurisprudence, la Cour de Strasbourg a décelé de nombreuses lacunes à ce sujet :

« La Cour estime particulièrement frappant que, bien que le requérant eût déclaré une deuxième fois le 9 mars 1995 être en mesure de reconnaître les responsables s'il pouvait les voir en personne, aucune démarche ne fut faite en ce sens et que, seulement neuf jours plus tard, le parquet demanda et obtint un

118. *Cobzaru c. Roumanie*, Requête n° 48254/99, arrêt du 26 juillet 2007, paragraphe 71.

119. Protocole d'Istanbul, paragraphes 120 à 160. À propos d'autres mesures destinées à protéger les victimes, se reporter plus bas aux Principes directeurs 4.4.3, 4.4.4 et aux commentaires qui s'y rapportent.

classement sans suite, faute d'identification des responsables et non pas pour défaut de fondement¹²⁰. »

- ▶ *examen médical physique et évaluation psychologique confidentiels et complets (effectués de préférence par un médecin légiste) des victimes présumées. Ces interventions doivent être confiées à des personnels indépendants et formés de manière adéquate qui soient en mesure d'identifier les causes des blessures et de vérifier la cohérence entre les allégations formulées et les lésions constatées ;*
- ▶ *autres preuves médico-légales, avec indication des lieux de détention des victimes présumées et des services de santé intervenus ;*

Le Protocole d'Istanbul insiste sur l'importance de l'examen physique et psychologique des victimes présumées, des tests de diagnostics et de la standardisation des formulaires à remplir¹²¹ :

« Un examen médical devrait être effectué quel que soit le laps de temps écoulé depuis la torture mais, si celle-ci est censée avoir eu lieu dans les six dernières semaines, il devrait intervenir le plus rapidement possible avant que les traces les plus évidentes ne s'estompent. L'examen devrait comporter une évaluation des besoins éventuels du sujet en matière de soins pour blessures et maladies, de soutien psychologique, de conseils et de suivi (voir chapitre V pour une description de la procédure d'examen). Une évaluation psychologique de la victime présumée est également indispensable ; elle peut avoir lieu dans le cadre de l'examen physique ou séparément (voir chapitre VI pour une description de l'évaluation psychologique)¹²². »

Dans le même ordre d'idée, les arrêts de la Cour de Strasbourg et les conclusions exposées dans les rapports publiés par le CPT à l'issue de ses visites illustrent les exigences auxquelles doivent satisfaire ces entités :

« La Cour rappelle en outre que des examens médicaux appropriés constituent une garantie essentielle contre les mauvais traitements. Le médecin légiste doit bénéficier d'une totale indépendance formelle et *de facto* ; il doit avoir reçu une formation spéciale et être dépositaire d'un mandat aussi large que possible (se reporter à l'affaire *Akkoç c. Turquie*, Requêtes n^{os} 22947/93 et 22948/93, paragraphes 55 et 118, CEDH 2000-X). Lorsque le médecin rédige un rapport à la suite de l'examen médical d'une personne qui aurait été la victime de mauvais

120. *Labita c. Italie*, Requête n^o 26772/95, arrêt du 6 avril 2000, paragraphe 72 ; voir aussi *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n^{os} 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphe 142 ; et *Barabanschchikov c. Russie*, Requête n^o 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 44.

121. Voir Protocole d'Istanbul, chapitres V et VI, annexes II – IV.

122. Protocole d'Istanbul, paragraphe 104.

traitements, il est extrêmement important qu'il précise le degré de cohérence entre les lésions qu'il constate et l'historique des mauvais traitements [...]»¹²³.

« La Cour note, par ailleurs, que les rapports médicaux fournis par la requérante font état d'une inflammation et d'un hématome à la main gauche à l'issue du premier épisode ainsi que de douleurs abdominales et d'une contusion à la main et au genou en ce qui concerne les faits survenus le 23 juillet 2005. Ni les juges d'instruction no 9 et 11 ni l'*Audiencia Provincial* davantage n'ont enquêté sur ce point, se limitant à écarter les rapports au motif qu'ils ne précisaient pas leur date de rédaction ou qu'ils n'étaient pas concluants quant à l'origine des lésions. La Cour considère que les éléments contenus dans ces rapports justifiaient la réalisation d'actes d'investigation de la part des autorités judiciaires¹²⁴. »

« La Cour pourrait également faire allusion à une enquête préliminaire plus récente diligentée le 2 juin 2006 à propos de « B ». Ce prisonnier avait été transféré au SIZO n° 1 le 23 mai 2006 et l'examen médical pratiqué à son arrivée avait mis en évidence plusieurs lésions corporelles dont il disait qu'elles étaient la conséquence de coups portés par des officiers de l'ORD-2. Une décision de refus d'engager une instance pénale avait été rendue sur la base du dossier médical de l'IVS et des explications du chirurgien militaire selon lequel, à son arrivée à l'IVS le 13 mai 2007, « B » présentait des blessures qu'il avait reçues au moment de son interpellation et, malgré cela, aucun médecin légiste n'avait été appelé pour procéder à un examen de police scientifique¹²⁵. »

- ▶ *dépositions formelles de témoins avec déclarations éventuelles d'autres détenus, du personnel pénitentiaire, des membres du public, des responsables de l'application de la loi et d'autres fonctionnaires ;*

Les mauvais traitements sont généralement infligés hors de la vue d'éventuels témoins. Quoiqu'il en soit, les enquêtes doivent tout mettre en œuvre pour rassembler des éléments de preuve auprès de toutes les personnes qui peuvent avoir été témoins des incidents en cause ou qui pourraient éclairer les circonstances qui les entourent. C'est ce que recommande le Protocole d'Istanbul :

« Il convient d'obtenir toutes informations utiles auprès de quiconque était présent dans les locaux ou dans le secteur soumis à enquête, afin d'établir s'il y a eu des témoins des faits de torture allégués¹²⁶. »

123. *Barabanschikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 59.

124. *B.S. c. Espagne*, arrêt du 24 juillet 2012, Requête n° 47159/08, par. 44.

125. Annexe I à la Déclaration publique du CPT en date du 13 mars 2000 à propos de la République tchétchène de la Fédération de Russie, CPT/Inf (2007) 17, paragraphe 48.

126. Protocole d'Istanbul, paragraphe 103.

De la même façon, la Cour a souvent constaté que des personnes dont le rôle aurait pu être important n'avaient pas été interrogées :

« L'enquêteur n'a pas tenté de retrouver et de questionner les individus qui avaient été détenus avec le requérant dans les commissariats de police de Bogorodsk et de Leninsky entre le 10 et le 19 septembre 1998 et qui auraient pu détenir des informations utiles sur le comportement du requérant avant sa tentative de suicide ; et il n'est pas non plus certain que « V », l'un des codétenus du requérant, ait jamais été interrogé par l'enquêteur¹²⁷. »

- ▶ *examen détaillé de la scène de crime à la recherche de preuves matérielles, y compris les instruments utilisés pour infliger les mauvais traitements, les empreintes digitales, les fluides corporels et les fibres. Cet examen doit être confié à des membres de la police scientifique et à d'autres experts capables de sécuriser et d'examiner les preuves, de tracer les croquis adéquats et/ou de reconstituer les événements en question ; et*

Les éléments de preuve recueillis sur la scène de crime jouent un rôle crucial dans la reconstitution des circonstances qui entourent un incident particulier et ont une grande importance dans les cas de mauvais traitements, comme l'ont souligné la Cour de Strasbourg¹²⁸ et le CPT¹²⁹. Cette ligne directrice relative aux éléments de preuve à collecter sur la scène de crime, s'inspire également des dispositions (non exhaustives) du Protocole d'Istanbul :

« Toutes les preuves matérielles doivent être recueillies, manipulées, emballées et étiquetées avec le plus grand soin et mises en sécurité de manière à prévenir tout risque d'altération ou de disparition, volontaire ou involontaire. On recueillera, relèvera et traitera avec le même soin d'éventuels échantillons de fluides corporels (sang ou sperme, par exemple), empreintes digitales, cheveux, fibres et fils, si les actes de torture présumés sont suffisamment récents pour que de tels éléments de preuve soient utilisables. Tout objet susceptible d'avoir été utilisé pour infliger la torture, qu'il soit ou non conçu à cette fin, sera également recueilli et conservé comme il convient. On effectuera un croquis à l'échelle des lieux où les actes de torture sont censés avoir été commis en y faisant figurer tous les détails pertinents – étages, salles, portes d'accès, fenêtres, ameublement, terrain environnant, etc. – et on prendra des photographies en couleur de ces mêmes

127. *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 112. Voir aussi *Barabanschikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphe 62. *Grimalovs c. Lettonie*, arrêt du 25 juin 2013, Requête n° 6087/03, par. 115.

128. *Altun c. Turquie*, Requête n° 24561/94, arrêt du 1er juin 2004, paragraphe 73. Voir aussi *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 112.

129. Annexe I à la Déclaration publique du CPT en date du 13 mars 2000 à propos de la République tchèque de la Fédération de Russie, CPT/Inf (2007) 17, paragraphe 49.

éléments. On enregistrera l'identité de toutes les personnes présentes sur les lieux, ainsi que leurs coordonnées complètes (adresse, numéro de téléphone ou tout autre renseignement utile). Si possible et pour autant que les faits allégués soient assez récents pour le justifier, on fera tester par un laboratoire des échantillons des vêtements de la victime présumée en vue d'y découvrir d'éventuelles traces de fluides corporels et autres preuves matérielles¹³⁰.»

- ▶ *examen des registres de détention, décisions, dossiers et autres documents relatifs à l'incident pertinent.*

L'obligation de tenir à jour les registres de détention et de conserver les dossiers et les autres documents relatifs à la détention, au recours à la force et aux autres décisions, a pour but d'en permettre la consultation et l'utilisation pendant l'enquête¹³¹. En conséquence, le Protocole d'Istanbul prévoit que :

«Tous les dossiers, notes manuscrites et autres documents trouvés sur place seront recueillis aux fins d'établissement de preuves matérielles et d'analyse graphologique¹³².»

4.2.3 Les éléments de preuve doivent être rassemblés et les enquêtes conduites en tout conformément aux règles procédurales du droit interne. Tout manquement de procédure dans l'enquête qui aurait pour effet d'invalider les procédures judiciaires ultérieures emporte violation de l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour sécuriser les preuves matérielles relatives à l'incident en cause.

Compte tenu de ce qu'implique la nécessité de sanctionner les responsables de mauvais traitements, toutes les carences constatées en matière de procédure pendant le déroulement d'une enquête qui rendraient inutilisables les éléments de preuve contre ces mêmes responsables, emportent violation de l'obligation de respecter les normes d'une enquête effective. À cet égard, cette ligne directrice est l'exact reflet de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg¹³³.

4.2.4 L'information et les éléments de preuve relatifs à des mauvais traitements doivent faire l'objet d'une évaluation exhaustive, cohérente et objective.

130. Protocole d'Istanbul, paragraphe 102.

131. Voir aussi plus haut Ligne directrice 2.3.1 et commentaires qui s'y rapportent.

132. Protocole d'Istanbul, paragraphe 102.

133. *Maslova et Nalbandov c. Russie et Mikheev c. Russie*, Requête n° 839/02, arrêt du 24 janvier 2008, paragraphe 95.

Dès leur tout début, les enquêtes doivent être conduites de façon exhaustive, cohérente et objective. Comme l'a fait remarquer le CPT, il convient d'éviter toutes conclusions « sommaires ou dépourvues de fondement »¹³⁴ :

« L'appréciation d'allégations de mauvais traitements sera souvent une tâche peu facile. Certains types de mauvais traitements (comme l'asphyxie ou les chocs électriques) ne laissent pas de marques tangibles, ou n'en laisseront pas, s'ils ont été infligés avec habileté. De même, contraindre une personne à se tenir debout, à s'agenouiller ou à s'accroupir dans une position inconfortable pendant des heures d'affilée ou la priver de sommeil ne laissera vraisemblablement pas de traces clairement identifiables. Même des coups sur le corps peuvent laisser seulement des marques physiques légères, à peine perceptibles et éphémères. Il s'ensuit que, lorsque des allégations de telles formes de mauvais traitement sont portées à la connaissance des autorités de poursuite ou de jugement, celles-ci devraient être particulièrement attentives à ne pas attacher trop d'importance à l'absence de marques physiques. Ceci vaut *a fortiori* dans l'hypothèse où les mauvais traitements allégués sont principalement de nature psychologique (humiliation sexuelle, menaces de mort ou d'atteintes à l'intégrité physique pour la personne détenue et/ou sa famille, etc.) Apprécier de manière correcte la véracité d'allégations de mauvais traitement pourrait bien nécessiter de recueillir les dépositions de toutes les personnes concernées et de prendre des dispositions pour effectuer au bon moment une inspection des lieux et/ou des examens médicaux spécialisés¹³⁵. »

L'approche de la notion d'« exhaustivité » retenue par la Cour européenne est plus particulièrement manifeste dans l'arrêt suivant :

« [...] L'enquêteur a estimé crédibles les témoignages fournis par les officiers de police, en dépit du fait que leurs déclarations auraient pu être le fruit d'une stratégie de défense et qu'elles auraient pu avoir pour objectif de porter atteinte à la crédibilité du requérant. De l'avis de la Cour, l'enquête diligentée par les autorités de poursuite a fait appel à des normes différentes pour apprécier la valeur des témoignages, dans la mesure où la déclaration du requérant était réputée purement subjective, ce qui n'était pas le cas pour les dépositions des officiers de police. La crédibilité de ces dernières aurait également dû être mise en cause du seul fait que l'enquête ouverte par le parquet était censée établir si les officiers en question étaient passibles d'une sanction disciplinaire ou si leur responsabilité pénale pouvait être mise en cause (se reporter à l'affaire *Ognyanova et Choban c. Bulgarie*, Requête n° 46317/99, arrêt du 23 février 2006, paragraphe 99)¹³⁶. »

134. Voir plus haut citation associée à la note de bas de page 97.

135. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 29.

136. *Barabanschchikov c. Russie*, Requête n° 36220/02, arrêt du 8 janvier 2009, paragraphes 46, 59 et 61.

Cette manière d'aborder la question s'inscrit dans le droit fil de l'Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui rend compte des obligations des autorités :

« [...] mener les enquêtes sur la base de soupçons plausibles et ne pas ignorer les éléments de preuve produits à l'appui d'une plainte ou les retenir sans apprécier leur valeur, surtout lorsqu'il s'agit des déclarations de la police défavorables au plaignant¹³⁷. »

4.2.5. Les enquêtes doivent être menées de façon complète.

Les enquêtes doivent être menées de façon complète, plus particulièrement lorsqu'elles portent sur plusieurs incidents ou qu'elles concernent un ensemble de faits interdépendants. C'est ce qui ressort du contenu des rapports publiés par le CPT à l'issue de ses visites :

« L'enquête doit être menée de façon complète. Le CPT a rencontré des cas dans lesquels, en dépit de nombreux incidents allégués et faits relatifs à de possibles mauvais traitements, l'étendue de l'enquête avait été indûment limitée, des épisodes significatifs et des circonstances connexes indicatives de mauvais traitements ayant été écartées¹³⁸. »

Un bon exemple de ce type de faits interdépendants est donné par le cas dans lequel les mauvais traitements ont lieu pendant une opération de police prévue d'avance et qui implique le recours à la force. Les enquêteurs doivent chercher à savoir si l'opération de police a été planifiée et exécutée après une évaluation appropriée des risques et ayant pris toutes les précautions contre un recours abusif à la force ; il leur incombe alors d'examiner si l'intervention s'est déroulée dans des conditions dans lesquelles l'action est restée proportionnée à l'objectif poursuivi¹³⁹. D'autres exemples concernent des situations caractérisées par des motivations potentiellement discriminatoires ou par la destruction de biens.¹⁴⁰

Par ailleurs, pour savoir si l'enquête a été menée de façon complète, les autorités doivent prendre en considération les différents facteurs qui ont pu contribuer à la gravité des mauvais traitements et examiner chacun d'entre

137. Avis du CDHCE, paragraphe 69.

138. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 33. Voir aussi le rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT/Inf(2006) 22, paragraphe 30.

139. *Tzekov c. Bulgarie*, Requête n° 45500/99, arrêt du 23 février 2006 et, pour de plus amples informations, *Nachova c. Bulgarie*, Requêtes nos 43577/98 et 43579/98, arrêt du 26 février 2004.

140. Voir plus haut Principes directeurs 3.1.2 et 3.1.3 et commentaires qui s'y rapportent.

eux de manière attentive. Cette manière de voir est parfaitement cohérente avec l'*approche relative* retenue par la Cour dans l'appréciation de la gravité des souffrances infligées :

« [...] Il dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de la santé de la victime, etc.¹⁴¹. »

Le recensement non exhaustif auquel il est procédé dans cette ligne directrice tient compte de deux types de cause qui peuvent influencer sur le degré de souffrance : les facteurs *objectifs* – durée et gravité des mauvais traitements infligés – et les facteurs *subjectifs* tels que les caractéristiques personnelles de la victime¹⁴².

4.3 Célérité

4.3.1 Les enquêtes et les éventuelles procédures juridiques doivent être menées avec une célérité et une diligence raisonnables.

La Ligne directrice 4.3.1 rappelle qu'un élément de preuve peut perdre toute sa valeur probante ou même qu'il peut devenir impossible de le collecter au bout d'un certain laps de temps, comme le confirment l'ensemble des instruments internationaux pertinents, les Lignes directrices du CPT¹⁴³, le Protocole d'Istanbul¹⁴⁴ et l'avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁴⁵. Toutefois, c'est dans la jurisprudence de la Cour que se trouvent les directives les plus détaillées à cet égard :

« [...] L'enquête doit être menée avec célérité. Dans les affaires examinées sur le terrain des articles 2 et 3 de la Convention – et lorsque l'efficacité de l'enquête officielle est en cause – la Cour a souvent cherché à savoir si les autorités avaient réagi rapidement aux plaintes formulées au moment adéquat (voir affaire *Labita c. Italie* [Grande Chambre], Requête n° 26772/95, paragraphes 133 et suivants, CEDH 2000-IV). Elle s'est également préoccupée du moment où l'enquête avait débuté, des retards éventuels dans le recueil des dépositions (voir affaires *Timurtaş*

141. *Selmouni c. France*, Requête n° 25803/94, arrêt du 28 juillet 1999, paragraphe 100.

142. Dans l'affaire *Aydin c. Turquie*, la Cour a tenu compte du sexe et de la jeunesse de la victime. Dans une autre affaire, il lui est apparu que le caractère illicite de la détention d'un individu – en dépit de sa durée relativement brève – avait exacerbé son angoisse et ses souffrances psychologiques alors qu'il était en garde à vue dans des conditions inacceptables : *Trepashkin c. Russie*, Requête n° 36898/03, arrêt du 19 juillet 2007, paragraphe 94.

143. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004k) 28, paragraphe 35.

144. Voir paragraphes 14, 83 et 179.

145. Avis du CDHCE, paragraphes 70 à 73.

c. *Turquie*, Requête n° 23531/94, paragraphe 89, CEDH 2000-VI et *Tekin c. Turquie*, arrêt du 9 juin 1998, paragraphe 67, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV), et du temps écoulé depuis le début de l'enquête préliminaire (voir affaire *Indelicado c. Italie*, Requête n° 31143/96, arrêt du 18 octobre 2001, paragraphe 37)¹⁴⁶. »

Le facteur « temps » a une incidence déterminante sur l'efficacité des examens médicaux¹⁴⁷ tout comme sur la fiabilité des dépositions des témoins, comme ne cesse de le souligner la Cour :

« En troisième lieu, un certain nombre de mesures d'enquête ont été prises avec beaucoup de retard. Ainsi, par exemple, le procès-verbal établi à la suite de l'examen médico-légal du requérant était daté du 26 octobre 1998, c'est-à-dire plus de cinq semaines après la date à laquelle les mauvais traitements lui auraient été infligés. Les officiers de police soupçonnés de ces mauvais traitements n'ont été mis en présence du requérant aux fins d'identification que deux ans après les incidents. La mère du requérant n'a été questionnée qu'en l'an 2000 et le D^r M., de l'hôpital n° 33 pas avant 2001, en dépit du fait qu'il avait été parmi les premiers témoins à voir le requérant après l'accident. L'enquêteur n'a interrogé ni les personnels ni les patients de l'hôpital n° 39 avant janvier 2000 (à l'exception de B. et du D^r K, qui avaient déjà été interrogés lors de la première enquête). Pour finir, l'examen psychiatrique du requérant n'a été effectué qu'en 2001, bien que sa santé mentale eût été mise en avant par les autorités, essentiellement pour expliquer sa tentative de suicide et qu'elle avait servi de justification à l'interruption de la procédure¹⁴⁸. »

Le respect de cette ligne directrice implique également la nécessité de limiter au minimum le temps qui s'écoule entre l'enquête préliminaire et d'éventuelles procédures judiciaires. Il ne prescrit aucun délai, mais les normes à suivre devraient s'inspirer de l'approche retenue par la Cour à propos de l'interprétation de l'article 5 (3) de la CEDH ; à cet égard, la Cour estime que la notion de « délai raisonnable » implique une « diligence » et une « célérité » « particulières »¹⁴⁹. L'appréciation s'appuiera dans une large mesure sur les faits de la cause¹⁵⁰.

146. *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 109.

147. Voir paragraphe 104 du Protocole d'Istanbul.

148. *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 113. Voir aussi paragraphe 114.

149. Voir *mutatis mutandis* affaire *Wemhoff c. Allemagne*, Requête n° 2122/64, arrêt du 27 juin 1968, paragraphe 17.

150. Voir *mutatis mutandis*, affaire *Scott c. Espagne*, Requête n° 21335/93, arrêt du 18 décembre 1996, paragraphe 17.

4.3.2 La célérité est un élément déterminant pour conserver la confiance du public.

La Cour de Strasbourg a régulièrement associé la rapidité de l'enquête et le maintien de la confiance et du soutien du public. C'est ce qu'elle a dit de façon particulièrement nette dans son arrêt *Bati et autres* :

« Nul doute qu'une exigence de célérité et de diligence raisonnables est implicite dans ce contexte. Une réponse rapide des autorités, lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des allégations de mauvais traitement peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le principe de la légalité et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux (voir, entre autres, *Indelicado c. Italie*, Requête n° 31143/96, arrêt du 18 octobre 2001, paragraphe 37 et *Özgür Kiliç c. Turquie (dec.)*, Requête n° 42591/98, arrêt du 24 septembre 2002)¹⁵¹. »

4.4 Compétence

4.4.1 Les entités chargées d'enquêter doivent avoir pleine compétence pour établir les faits de la cause et, si nécessaire, identifier et sanctionner les responsables de mauvais traitements.

4.4.2 Aucun obstacle juridique ou pratique ne doit pouvoir entraver les enquêtes.

La Cour a montré que certaines entités chargées des enquêtes n'étaient pas capables, en raison de leurs compétences insuffisantes, de jouer un rôle efficace dans l'identification ou la poursuite de personnes responsables de mauvais traitements. Les enquêtes ouvertes en cas de décès de la victime tombent souvent dans cette catégorie, s'agissant plus particulièrement de la forme qu'elles prennent puisqu'elles se limitent souvent à vérifier l'identité de la personne décédée ainsi que la date, le lieu et la cause du décès, alors qu'une enquête digne de ce nom devrait contraindre à témoigner les personnes soupçonnées d'être à l'origine de ce décès¹⁵².

La Cour a également critiqué et jugé inacceptables des dispositions spéciales qui interdisent d'enquêter sur certains fonctionnaires responsables

151. *Bati et autres c. Turquie*, arrêt du 3 juin 2004, Requêtes n°s 33097/96 et 57834/00, par. 136. Voir aussi *Amine Güzel c. Turquie*, arrêt du 17 septembre 2013, Requête n° 41844/09, par. 39.

152. Voir *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, Requête n° 24746/94, arrêt du 4 mai 2001, paragraphes 125 à 130.

de l'application de la loi¹⁵³. De la même façon, le CPT s'est montré tout aussi critique à propos de ce type de dispositions. Ainsi, il s'est élevé contre certaines dispositions légales qui interdisent l'identification des membres des forces spéciales, même lorsqu'il s'agit d'enquêter à leur propos sur des allégations de mauvais traitements. Il s'est exprimé à ce sujet dans les termes suivants :

« 44. La pratique qui, dans le cadre d'une enquête pénale, consiste à ne pas dévoiler l'identité des membres des forces spéciales et des forces d'intervention rapide soupçonnés d'avoir infligé des mauvais traitements à des personnes détenues, est totalement inacceptable. Si ce type de pratique devait perdurer, elle équivaudrait à reconnaître aux membres des forces spéciales et des forces d'intervention, dans l'exercice de leurs fonctions, une véritable immunité absolue qui les exempterait de toute responsabilité pénale [...]¹⁵⁴. »

Le CPT se révèle tout aussi critique à propos des obstacles informels qui compromettent l'efficacité des enquêtes comme c'est le cas pour le port de masques ou de cagoules par les officiers de police ou les gardiens de prison. En effet, ces usages ont les mêmes conséquences pratiques que des obstacles formels :

« 34. [...] Cette pratique devrait être strictement contrôlée et seulement utilisée dans des cas exceptionnels dûment justifiés ; cette pratique ne se justifie que rarement, si jamais, dans un contexte pénitentiaire¹⁵⁵. »

4.4.3 Les autorités chargées d'enquêter doivent avoir tout pouvoir pour suspendre du service ou de telles fonctions particulières les personnes sur lesquelles elles enquêtent.

4.4.4 Les autorités chargées d'enquêter doivent pouvoir prendre des mesures de protection pour s'assurer que les victimes présumées et les autres personnes impliquées par le déroulement de l'enquête ne seront pas soumises à intimidation ou autrement dissuadées d'y participer.

Cette ligne directrice n'exige pas que les personnes soupçonnées de mauvais traitements soient placées en garde à vue, mais elle suggère instamment que

153. *Ibid.*, paragraphe 135. Dans cette affaire en particulier, la Cour a conclu que les certificats d'immunité délivrés au nom de l'intérêt public n'avaient pas, au regard des faits, compromis l'efficacité de l'enquête de façon irrémédiable.

154. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT Inf(2006) 22, paragraphe 44.

155. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 34. Le CPT a également critiqué la pratique qui consiste à bander les yeux des personnes détenues, autre mesure qui peut faire obstacle à l'identification des responsables de mauvais traitements.

les autorités chargées d'enquêter aient au moins la possibilité de les suspendre et de prendre d'autres mesures pendant le déroulement de l'enquête. La Cour a eu l'occasion de critiquer cette impossibilité de suspendre de tels suspects :

« La Cour souligne également l'importance de la suspension de fonctions de l'agent soumis à enquête ou déferé devant la justice ainsi que de sa démission s'il était condamné (se reporter aux conclusions et recommandations du Comité des Nations Unies contre la torture : Turquie, 27 mai 2003, CAT/C/CR/30/5)¹⁵⁶. »

Le Protocole d'Istanbul prévoit que de semblables mesures devraient protéger ceux qui sont impliqués par l'enquête tout comme ceux qui la conduisent :

« Les personnes pouvant être impliquées dans des actes de torture ou dans des mauvais traitements doivent être écartées de toute fonction leur permettant d'exercer une autorité, directe ou indirecte, sur les plaignants, les témoins et leurs familles, ainsi que sur les personnes chargées de l'enquête¹⁵⁷. »

Le Protocole vise également à protéger les personnes chargées de l'enquête contre les « violences, les menaces de violence ou toute autre forme d'intimidation qui peut être liée à l'enquête¹⁵⁸. » En outre, ses recommandations offrent un ensemble détaillé d'éléments constitutifs du cadre pertinent et des stratégies qui le définissent¹⁵⁹.

À cet égard, les lignes directrices du CPT présentent un caractère plus général puisqu'elles exigent seulement que les personnes qui auraient été victimes de mauvais traitements imputables à des agents publics ne soient pas dissuadées d'engager une instance ou de déposer plainte¹⁶⁰. Dans ses rapports par pays, le CPT suggère également d'autres règles. Il demande à ce que les tâches de l'enquête relatives à de telles plaintes se déroulent dans un environnement sécurisé. En aucun cas, pendant la durée de l'enquête, les victimes supposées ne doivent être remises à la garde des personnes censées leur avoir infligé des mauvais traitements¹⁶¹. Un fonctionnaire des forces de l'ordre qui fait l'objet d'une enquête relative à son implication éventuelle dans de mauvais

156. *Yaman c. Turquie*, Requête n° 32446/96, arrêt du 2 novembre 2004, paragraphe 55. Voir aussi *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, Requête n° 15250/02, arrêt du 13 décembre 2005, paragraphe 54.

157. Protocole d'Istanbul, annexe 1.

158. *Ibid.*, paragraphes 80, 88, 95, 99, 112 et 113.

159. *Ibid.*, paragraphes 89 à 97.

160. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 39.

161. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2005, CPT Inf (2006) 24, paragraphe 52. Voir aussi, annexe I à la Déclaration publique du CPT en date du 13 mars 2007 et relative à la République tchétchène de la Fédération de Russie, CPT/Inf (2007) 17, paragraphe 53.

traitements infligés à une personne détenue doit être affecté à d'autres fonctions ne comportant pas l'interrogatoire de personnes arrêtées ni d'autres contacts directs avec elles, dans l'attente de l'issue de l'enquête¹⁶².

La Cour est également attentive au fait que des victimes aient été contraintes de retirer leur plainte ou autrement dissuadées de les maintenir. Ainsi, la Cour soutient que le retrait des allégations de mauvais traitements ne saurait nécessairement impliquer qu'il faille mettre un terme à l'enquête. Le retrait d'une plainte doit être interprété en tenant compte des circonstances de la cause et conjointement avec tout autre élément de preuve¹⁶³.

4.5 Implication de la victime et contrôle du public

Les normes internationales pertinentes insistent sur la nécessité d'une implication de la victime, envisagée plus particulièrement sous l'angle du nécessaire contrôle du public. C'est pourquoi le CPT a adopté la jurisprudence de la Cour¹⁶⁴ et déclaré que :

« 36. En plus des critères susmentionnés nécessaires à une enquête effective, il doit y avoir un contrôle du public suffisant sur l'enquête ou sur ses conclusions, de sorte qu'il puisse y avoir mise en cause de la responsabilité, tant en pratique qu'en théorie. Le degré requis de contrôle du public peut varier au cas par cas. Dans des cas particulièrement sérieux, une enquête publique pourrait s'avérer appropriée. Dans tous les cas, la victime (ou, le cas échéant, ses proches) doit être associée à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de ses intérêts légitimes¹⁶⁵. »

4.5.1 Les victimes présumées de mauvais traitements ou leurs représentants doivent être associés aux procédures d'enquête dans toute la mesure requise par la protection de leurs intérêts légitimes. Les victimes doivent être habilitées à solliciter des démarches spécifiques et à participer à des enquêtes particulières chaque fois que nécessaire. Elles devront être régulièrement informées des progrès de l'enquête et de toutes les décisions pertinentes prises en la matière.

162. Voir le rapport du CPT sur sa visite effectuée en Russie du 27 avril au 6 mai 2011, CPT/Inf (2013) 1, par. 30.

163. *Chitayev et Chitayev c. Russie*, Requête n° 59334/00, arrêt du 18 janvier 2007, paragraphe 164.

164. *Voir Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n° 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphe 137.

165. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf(2004) 28, paragraphe 36.

Elles doivent pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire, si nécessaire, et avoir la possibilité de contester des mesures ou des omissions des autorités chargées de l'enquête dans le cadre d'une procédure judiciaire publique et contradictoire.

L'implication de la victime n'est pas, en soi, la garantie d'un procès équitable dans les conditions précisées par l'article 6 de la CEDH, ni même par l'article 5 (4), dont la portée est plus restreinte. Toutefois, cette ligne directrice exige que les victimes soient associées à l'enquête « dans toute la mesure requise par la protection de leurs intérêts légitimes ». Cette exigence s'inscrit dans le droit fil d'un certain nombre d'arrêts de la Cour de Strasbourg et, notamment :

« Pour finir, en ce qui concerne le fait d'associer les proches à l'enquête, il convient de faire remarquer ici que les requérants n'ont pas été systématiquement tenus informés des progrès de l'enquête, en dépit des demandes d'informations transmises par leurs avocats [...]¹⁶⁶. »

« Par ailleurs, il semble que ni les requérants ni leurs représentants n'aient pu avoir accès aux matériaux d'information recueillis pendant l'enquête et qu'ils n'aient pas même reçu copie de la décision du 7 janvier 2002¹⁶⁷. »

Cette ligne directrice suppose également que les victimes puissent demander que certaines démarches soient entreprises au cours de l'enquête. Il s'agit là d'un droit qui découle de plusieurs arrêts de la Cour¹⁶⁸.

4.5.2 Dans les cas particulièrement sérieux, une enquête publique pourrait être nécessaire pour satisfaire cette exigence.

Cette ligne directrice prend en considération les cas particulièrement sérieux dans lesquels une enquête publique pourrait être envisagée et reprend la position du CPT à cet égard¹⁶⁹.

166. *Ognyanova et Choban c. Bulgarie*, Requête n° 46317/99, arrêt du 23 février 2006, paragraphe 115.

167. *Chitayev et Chitayev c. Russie*, Requête n° 59334/00, arrêt du 18 janvier 2007, paragraphe 165. Voir aussi *Khadisov et Tsechoyev c. Russie*, Requête n° 21519/02, arrêt du 5 février 2009, paragraphe 122. Voir aussi *Gharibashvili c. Géorgie*, Requête n° 11830/03, arrêt du 29 juillet 2008, paragraphe 74.

168. Voir *Slimani c. France*, Requête n° 57671/00, arrêt du 24 juillet 2004, paragraphe 49.

169. Voir plus haut note de bas de page 153.

V. Formes d'enquête et de sanction

5.1 Modalités de procédure de l'enquête

5.1.1 Les procédures d'enquête appropriées dépendront des circonstances de chaque affaire, mais l'enquête peut impliquer des procédures pénales, disciplinaires et/ou administratives.

La Ligne directrice 5.1.1 reprend le libellé général auquel se réfère la Cour lorsqu'elle s'exprime sur le caractère approprié des enquêtes officielles¹⁷⁰. Il est inévitable que les procédures pertinentes varient d'un pays à l'autre et que, par conséquent, elles relèvent dans une large mesure de la « marge d'appréciation » reconnue à chaque Etat. La Cour de Strasbourg exige uniquement que les procédures adoptées soient « effectives¹⁷¹ ».

Certains Etats limitent la portée de certaines procédures d'enquête, notamment en l'absence d'un cadre procédural spécifique. Ainsi, par exemple, il se peut que les examens de police scientifique et les procédures d'identification soient subordonnés à l'ouverture de l'enquête pénale préliminaire.

Les modalités d'enquête peuvent également être fonction du type de sanctions qui apparaîtraient adéquates à la lueur du degré de gravité des mauvais traitements présumés. Ainsi, la Cour ne propose pas d'échelle spécifique en vue de déterminer les sanctions applicables en fonction des types de mauvais traitements infligés. Toutefois, selon le droit international relatif aux droits de l'homme, il est généralement admis que la torture doit entraîner la mise en œuvre de la responsabilité pénale des auteurs des faits et leur sanction¹⁷². C'est ce que déclare sans la moindre équivoque l'article 4 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (UNCAT), suivie en cela par les pays d'Europe. Les instruments régionaux prévoient qu'il incombe aux Etats de sanctionner pénalement les auteurs de violences physiques ou psychologiques, ou de toute autre forme grave de traitements inhumains ou dégradants dont leurs agents se seraient rendus coupables. Le texte ci-dessous expose la position de la Cour de Strasbourg à ce propos :

« À cet égard, la Cour constate que le fait pour le requérant d'avoir été frappé par des officiers de police a pu être établi sans la moindre équivoque dans le cadre

170. *Ipek c. Turquie*, Requête n° 25760/94, arrêt du 17 février 2004, paragraphe 169.

171. Se reporter plus haut à la rubrique IV. et aux commentaires qui s'y rapportent.

172. Voir *Bati et autres c. Turquie*, Requêtes n°s 33097/96 et 57834/00, arrêt du 3 juin 2004, paragraphes 145 et 146 ; *Mikheev c. Russie*, Requête n° 77617/01, arrêt du 26 janvier 2006, paragraphe 120 et 135.

de la procédure en réparation engagée en vertu de la loi sur la responsabilité de l'Etat en cas de préjudice. Le seul fait qu'il reste à établir concerne l'identité des officiers de police qui se sont rendus coupables des coups portés, afin de pouvoir engager une procédure pénale à leur rencontre¹⁷³.»

Le CPT envisage également des sanctions pénales dans les cas de violation de l'article 3 :

« 27. Dans nombre de pays visités par le CPT, la torture et les actes tels que les mauvais traitements dans l'exercice d'une fonction, le recours à la contrainte pour obtenir une déclaration, l'abus de pouvoir, etc., constituent des infractions pénales spécifiques donnant lieu à des poursuites *d'office*. Le CPT se félicite de l'existence de dispositions juridiques de cette nature¹⁷⁴. »

En conséquence, les procédures d'enquête en cas de torture doivent être inscrites dans le cadre juridique interne qui régit la procédure pénale.

D'autres violations moins graves devraient au moins conduire à des sanctions disciplinaires, administratives ou civiles, conformément au droit et aux procédures internes, et aucun type de mauvais traitement ne devrait rester impuni¹⁷⁵. Le CPT insiste sur l'importance du rôle des procédures disciplinaires dans l'efficacité du système d'enquête :

« 37. Les procédures disciplinaires offrent une voie de recours supplémentaire contre les mauvais traitements et peuvent se dérouler parallèlement à une procédure pénale. La responsabilité disciplinaire des agents publics concernés devrait être systématiquement examinée, indépendamment du fait de savoir si la faute en question constitue une infraction pénale. Le CPT a recommandé un certain nombre de garanties procédurales à respecter dans ce contexte ; par exemple, il devrait y avoir au moins un membre indépendant dans les commissions chargées des procédures disciplinaires relatives à la police¹⁷⁶. »

5.1.2 Les victimes présumées doivent également pouvoir bénéficier du droit d'engager une procédure judiciaire sans attendre que les autorités compétentes le fassent.

173. *Krastanov c. Bulgarie*, Requête n° 50222/99, arrêt du 30 septembre 2004, paragraphe 59. La même conclusion peut être tirée d'autres affaires. Voir aussi *Okkali c. Turquie*, Requête n° 52067/99, arrêt du 16 octobre 2006, paragraphes 71 à 78.

174. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 27.

175. Voir, par exemple, affaire *Zelliof c. Grèce*, Requête n° 17060/03, arrêt du 24 mai 2004, paragraphe 58 ; voir aussi *Menesheva c. Russie*, Requête n° 59261/00, arrêt du 9 mars 2006, paragraphe 68.

176. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 27 ; voir aussi Ligne directrice 5.2.1.

Dans certains Etats, les victimes présumées de mauvais traitements ont le droit d'engager des procédures judiciaires en saisissant le juge pénal. La Cour a fait part de ses réserves sur le point de savoir si de telles procédures pouvaient s'inscrire dans le cadre des obligations faites par l'article 3, dès lors qu'aucune enquête n'a été diligentée *d'office* par les autorités :

« Pour finir, en ce qui concerne les procédures judiciaires engagées après que le requérant eut déposé sa plainte au pénal contre les officiers de police, la Cour fait remarquer tout d'abord que l'enquête judiciaire n'avait pas été diligentée *d'office* par les autorités compétentes, mais seulement après le dépôt par le requérant de sa plainte au pénal¹⁷⁷. »

Toutefois, la Cour a observé que :

« Lorsqu'un requérant engage des poursuites et obtient la tenue d'un procès contre les agents accusés de mauvais traitements, cette procédure devient partie intégrante de l'affaire et doit être prise en compte (voir *V.D. c. Croatie*, n° 15526/10, par. 53, 8 novembre 2011 ; *Butolen c. Slovaquie*, n° 41356/08, par. 70, 26 avril 2012 ; *Otašević*, cité ci-dessus)¹⁷⁸. »

Lorsque les procédures judiciaires n'aboutissent qu'au versement d'une réparation et non à la sanction effective des personnes responsables des mauvais traitements, elles ne sauraient être considérées comme les éléments d'un système d'enquête effectif des mauvais traitements¹⁷⁹.

5.2 Systèmes d'enquête

5.2.1 Les différentes formes d'enquête doivent être intégrées à un système global cohérent et interactif.

Dans la plupart des Etats, les procédures pénales, disciplinaires et administratives se déroulent dans des cadres juridiques différents et sont le fait d'autorités distinctes. La complexité des affaires de mauvais traitements exige souvent une approche concertée, qui implique des interactions significatives entre ces divers systèmes. La Cour de Strasbourg souligne la nécessité d'une telle action concertée :

« La Cour fait remarquer qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise en ce qui concerne les officiers de police, que ce soit pendant le déroulement de l'enquête

177. *Zelilof c. Grèce*, Requête n° 17060/03, arrêt du 24 mai 2004, paragraphe 62.

178. *Lakatoš et autres c. Serbie*, arrêt du 7 janvier 2014, Requête n° 3363/08, par. 80 (traduction non officielle).

179. *Krastanov c. Bulgarie*, Requête n° 50222/99, arrêt du 30 septembre 2004, paragraphe 60. Voir aussi Ligne directrice 1.2.4 et les commentaires qui s'y rapportent.

pénale, ou lorsque les résultats de la procédure pénale ont été connus, (à rapprocher de l'affaire *Fazil Ahmet Tamer et autres c. Turquie*, Requête n° 19028/02, arrêt du 24 juillet 2007, paragraphe 97)¹⁸⁰. »

Le CPT a également insisté sur la nécessaire interaction entre les sphères pénale, administrative et disciplinaire¹⁸¹.

Comme le fait remarquer la Cour, les enquêtes préliminaires et les autres modalités d'établissement des faits de nature à justifier l'ouverture d'enquêtes à part entière, doivent également être considérés comme autant d'éléments de la procédure globale d'enquête et doivent, par conséquent, respecter les normes d'efficacité retenues :

« À la lumière des observations qui précèdent, la Cour considère que les enquêtes sur lesquelles se sont appuyées les autorités compétentes pour refuser d'engager l'instance pénale à propos des mauvais traitements dont le requérant aurait fait l'objet pendant sa garde à vue, sont manifestement dépourvues de l'indépendance et de l'exhaustivité requises¹⁸². »

5.2.2 Un organe indépendant et effectif chargé de recevoir les plaintes contre la police (IPCB) doit être créé et doté des pouvoirs requis pour enquêter sur des allégations de mauvais traitement.

Si la Cour de Strasbourg n'est pas allée aussi loin que l'impliquerait le soutien à la création d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police (IPCB), plusieurs instruments internationaux ont franchi le pas. Le Protocole d'Istanbul en est un exemple :

« 85. Dans les cas où l'on soupçonne l'implication de fonctionnaires dans des actes de torture, y compris lorsque des ministres, leurs adjoints ou autres subordonnés ou des officiers supérieurs de l'armée donnent l'ordre de recourir à la torture ou tolèrent un tel recours, la conduite d'une enquête objective et impartiale peut s'avérer impossible, sauf à établir une commission spéciale à cet effet. L'établissement d'une commission d'enquête peut également s'avérer nécessaire lorsque la compétence ou l'impartialité des enquêteurs est sujette à caution¹⁸³. »

180. *Ali et Ayşe Duran c. Turquie*, Requête n° 42942/02, arrêt du 8 avril 2008, paragraphe 70. Voir aussi *Okkali c. Turquie*, Requête n° 52067/99, arrêt du 16 octobre 2006, paragraphe 71.

181. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT/Inf (2006) 22, paragraphe 38. Il en est résulté cette recommandation de voir la « responsabilité disciplinaire des responsables de l'application de la loi engagée dans les cas de mauvais traitements et ce, indépendamment du fait que les agissements répréhensibles des officiers en cause soient ou non constitutifs d'une infraction pénale » *Ibid.*, paragraphe 41. Voir aussi paragraphe 27 du 14^e rapport général d'activité du CPT.

182. *Gharibashvili c. Géorgie*, Requête n° 11830/03, arrêt du 29 juillet 2008, paragraphes 70 et 71.

183. Protocole d'Istanbul, paragraphe 85.

De telles entités devraient bénéficier d'un soutien technique et administratif approprié de la part de l'Etat. Elles devraient avoir accès à des conseils juridiques objectifs et impartiaux de façon à garantir le recueil, lors des enquêtes, des éléments de preuve recevables qui puissent être utilisés dans le cadre de la procédure pénale. Tout l'éventail des ressources et des compétences des Etats membres doit donc être mis à la disposition de pareilles entités qui doivent aussi pouvoir solliciter l'assistance d'experts internationaux en droit et en médecine¹⁸⁴. »

La création de commissions indépendantes permet d'être sûr que l'enquête soit effective dès le début de ses travaux. Les commissions de ce type sont également bien placées pour faire en sorte que des procédures disciplinaires, administratives et/ou pénales soient, le cas échéant, engagées sur la base de leurs conclusions¹⁸⁵. Par ailleurs, dans son opinion précitée, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suggère de faire bénéficier ces commissions d'un véritable pouvoir de mise en cause des intéressés devant les tribunaux :

« Ce type de système indépendant de poursuites de la police pourrait être adapté aux systèmes de plaintes contre la police qui fonctionnent sous les auspices d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police (IPCB). En suivant l'exemple de certains médiateurs européens compétents pour mettre en cause les intéressés devant les tribunaux, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police pourrait se voir accorder des pouvoirs similaires pour porter des accusations pénales une fois l'enquête sur la plainte arrivée à son terme. Il va de soi que la faisabilité d'une telle mesure dépend en grande partie du système constitutionnel et juridique de chaque Etat membre. Il faudrait également veiller en particulier à ce que les fonctionnaires bénéficient de garanties et d'une protection de leurs droits, en tant que défendeurs au procès pénal¹⁸⁶. »

Un tel mécanisme bénéficie d'un certain soutien du CPT qui a déclaré à cet égard :

« Dans le but de renforcer la confiance du public dans les institutions, il pourrait s'avérer adéquat que ce mécanisme soit investi du pouvoir de déférer directement une affaire au ministère public (CPS) qui cherchera à savoir s'il convient ou non d'engager des poursuites pénales¹⁸⁷. »

184. *Ibid.*, paragraphe 86.

185. *Ibid.*, paragraphe 119. Voir aussi Avis du CDHCE, paragraphe 83.

186. Avis du CDHCE, paragraphe 86.

187. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite au Royaume-Uni et à l'île de Man du 8 au 17 septembre 1999, CPT/Inf (2001) 6, paragraphe 55.

Les systèmes spécifiques de traitement des plaintes et de conduite des enquêtes mis en place dans de nombreux pays confirment l'importance des règles destinées à mettre hors de doute l'indépendance des enquêtes visant les mauvais traitements ou d'autres abus ou violations graves des droits de l'homme commis par des membres des forces de l'ordre. À l'évidence, la commission indépendante des plaintes de l'Angleterre et du pays de Galles¹⁸⁸, le médiateur de la police d'Irlande du Nord¹⁸⁹, la commission indépendante des plaintes concernant la police de Hongrie¹⁹⁰, le bureau norvégien d'enquête sur les affaires policières¹⁹¹, la commission belge sur la police et d'autres organes de même type, qui existent dans de nombreuses juridictions, répondent à l'objectif d'établir des garanties institutionnelles particulières pour renforcer l'autonomie ou l'indépendance des organes d'enquête à l'égard de la police, voire de l'exécutif en général.

VI. Garantir l'efficacité

6.0.1 Les systèmes d'enquête doivent disposer des ressources financières et techniques appropriées et doivent pouvoir faire appel à des experts agréés du droit, de la médecine et autres.

Le Protocole d'Istanbul et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁹² rappellent l'un et l'autre la nécessité, pour les mécanismes d'enquête, de disposer des financements et des ressources suffisantes. À cet égard, le Protocole précise :

« Les personnes qui mènent l'enquête doivent disposer de toutes les ressources budgétaires et techniques nécessaires au bon accomplissement de leur tâche¹⁹³. »

Les membres des équipes en charge de l'enquête ainsi que les experts qui les assistent doivent être formés de façon adéquate et doivent être compétents dans leurs domaines respectifs. C'est pourquoi le Protocole d'Istanbul insiste sur la nécessité d'une « formation de base dans le domaine »¹⁹⁴. Dans les rapports qu'il publie à l'issue de ses visites, le CPT a également fait mention de l'importance qu'il attache à une formation et à des compétences adéquates :

188. Voir www.ipcc.gov.uk (consulté le 5/12/2013)

189. Voir www.policeombudsman.org (consulté le 5/12/2013)

190. Voir www.panasztestulet.hu/index.php?link=en_main.htm (consulté le 5/12/2013)

191. Voir www.spesialenheten.no/Mainpage/tabid/5240/language/en-GB/Default.aspx (consulté le 5/12/2013)

192. Avis du CDHCE, paragraphe 28.

193. Protocole d'Istanbul, paragraphe 79.

194. *Ibid.*, paragraphes 89, 90, 131, 162 et 305.

« Le CPT attire l'attention des autorités russes sur la nécessité de mettre à la disposition du bureau du procureur de la République tchétchène et de celui du procureur militaire du Groupe des forces alliées en charge de la conduite des « opérations anti-terroristes » dans la région nord du Caucase, les personnels, les ressources et les installations nécessaires à l'efficacité des enquêtes ouvertes en cas d'allégations de mauvais traitements, de détentions illégales et de disparitions.

À cet égard, il convient d'insister sur la nécessité de renforcer substantiellement les moyens dont disposent les services de médecine légale en République tchétchène. À l'heure actuelle, ces services ne sont pas en mesure de fournir l'appui dont a besoin le système de justice pénale pour être en mesure de prendre en charge les problèmes dont il vient d'être question. Les services de médecine légale de la République tchétchène sont confrontés à de graves pénuries en termes de ressources, d'équipements et de personnels, et il n'est toujours pas possible d'effectuer des autopsies complètes sur le territoire de la république. Le CPT demande instamment aux autorités russes de prendre les dispositions nécessaires en toute priorité pour que les services de médecine légale de la République tchétchène puissent fonctionner de façon adéquate¹⁹⁵. »

Entre-temps, la Cour a rappelé l'importance qu'elle attache à une formation appropriée des experts impliqués dans le déroulement des enquêtes, comme c'est le cas pour les médecins légistes¹⁹⁶. »

6.0.2 Les enquêtes diligentées en cas de mauvais traitements doivent faire l'objet d'une évaluation confiée à un mécanisme national, cohérent et uniforme dont le fonctionnement s'appuie sur des données statistiques précises relatives aux plaintes déposées, aux enquêtes menées, aux procédures judiciaires engagées et aux peines infligées.

6.0.3 Les autorités compétentes doivent maintenir le public et les responsables de l'application des lois informés en permanence des enquêtes menées en cas de mauvais traitements, du degré de gravité des mauvais traitements constatés et des mesures prises en conséquence.

Pour être effectifs, les mécanismes d'enquête doivent faire l'objet d'une évaluation permanente. C'est pourquoi le CPT a insisté sur la nécessité de mettre

195. Déclaration publique relative à la République tchétchène de la Fédération de Russie en date du 10 juillet 2003.

196. Voir *Barabanshchikov c. Russie* précitée, paragraphe 59 cité plus haut (note de bas de page 52).

sur pied un système cohérent de données statistiques à partir duquel il soit possible de contrôler l'efficacité des enquêtes menées en cas de mauvais traitements :

« Les écarts constatés dans les informations dont il vient d'être question rendent difficile l'obtention d'un tableau clair de la situation. La compilation d'informations statistiques n'est pas une fin en soi ; lorsqu'elles sont collectées et analysées dans des conditions appropriées, ces données peuvent jouer le rôle de signaux sur les tendances en cours et peuvent contribuer à la prise des décisions qui s'imposent à propos des politiques à mettre en œuvre. Une meilleure coordination entre le ministère de l'Intérieur et le parquet est, à cet égard, une absolue nécessité. Le CPT invite les autorités bulgares à mettre sur pied un système national uniforme auquel sera confiée la compilation des informations statistiques relatives aux plaintes, aux sanctions disciplinaires et aux procédures pénales/sanctions imposées aux officiers de police¹⁹⁷. »

Des efforts de sensibilisation sont également importants si l'on veut que le public soutienne la prévention des mauvais traitements.

VII. Obligation de dissuader

7.1 Cadre législatif

7.1.1 Les Etats devraient promulguer des lois substantielles, notamment d'ordre pénal, afin de conférer spécifiquement le caractère d'infraction pénale aux formes graves de mauvais traitements et d'établir les responsabilités liées aux infractions connexes.

7.1.2 L'effet préventif des lois adoptées en vue de prévenir et de punir les actes de mauvais traitements sera pleinement assuré en établissant un éventail de sanctions d'une sévérité adaptée à l'extrême gravité des infractions visées.

7.2 Caractère approprié des peines

7.2.1 Les cas de mauvais traitements graves doivent faire l'objet d'une qualification conformément aux lois pertinentes et entraîner les sanctions pénales, administratives ou disciplinaires prévues par la loi et proportionnées à la gravité des faits.

197. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Bulgarie du 17 au 26 avril 2002, CPT/Inf (2004) 21, paragraphe 24.

Pour dissuader les organes de l'Etat de maltraiter les citoyens placés sous leur autorité, il faut que les auteurs de mauvais traitements encourent d'importantes sanctions. Les normes du droit international ne comportent pas d'échelle formelle dans la gradation des sanctions appropriées. Jusqu'à récemment, la Cour de Strasbourg n'a pas davantage joué de rôle normatif dans ce domaine, mais sa jurisprudence connaît depuis peu une nouvelle évolution. Les lignes directrices tiennent compte de cette évolution.

Dans ses délibérations pertinentes, la Cour a établi un lien entre les aspects de fond et les aspects procéduraux de l'interdiction des mauvais traitements. Elle a souligné que l'obligation de combattre l'impunité est un préalable indispensable à sa prévention. Dans l'affaire *Valeriu et Nicolae Rosca c. Moldova*, la Cour de Strasbourg a insisté sur le fait qu'il est indispensable, pour lutter contre les mauvais traitements, d'infliger des sanctions suffisamment élevées aux auteurs de tels actes, en s'assurant que la qualification des faits et la peine qui en découle soient appropriées. À cet égard, on notera que cette partie de l'arrêt a pour titre *Preventive effect of the prohibition of ill-treatment* (effet préventif de l'interdiction des mauvais traitements). La Cour énonce ainsi que l'existence d'un cadre juridique pénal et son application appropriée font partie intégrante de l'obligation de prévenir les mauvais traitements¹⁹⁸. L'arrêt comporte le paragraphe suivant :

« Enfin, et cela est tout aussi important, la Cour estime que l'effet préventif des lois adoptées spécifiquement pour lutter contre le phénomène de la torture ne peut être assuré qu'à la condition que ces lois soient appliquées à chaque fois que les circonstances l'exigent. En l'espèce, le CPT a constaté (voir paragraphe 24 du rapport du CPT de 2001, cité au paragraphe 41 ci-dessus) que la personne examinée le 14 juin 2001 avait été frappée sur la plante des pieds (« falaka ») et qu'une autre personne avait également subi des mauvais traitements à cet endroit, à la même époque. La Cour a déjà établi que les requérants sont ces deux personnes (voir paragraphe 54 ci-dessus). La Cour rappelle que le fait de frapper la plante des pieds d'une personne (« falaka »), acte toujours intentionnel, ne peut être considéré que comme de la torture (voir Corsacov, cité plus haut, par. 65, et Levința, cité plus haut, paragraphe 71). Dans de telles circonstances, le fait de ne pas engager de procédure pénale en vertu de l'article 101/1 du Code pénal (torture), sans offrir d'explication justifiant le choix d'un autre type d'infraction (abus de pouvoir), n'est pas de nature à assurer l'effet préventif des lois adoptées spécifiquement pour lutter contre le problème des mauvais traitements.¹⁹⁹ »

198. *Valeriu et Nicolae Rosca c. Moldova*, arrêt du 20 octobre 2009, par. 71-75.

199. *Ibid.*, par. 74 (traduction non officielle).

Les considérations qui motivent l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg ressortent également de l'arrêt prononcé dans l'affaire *Paduret c. Moldova*:

« La Cour prend note avec grande inquiétude de la déclaration du gouvernement selon laquelle la torture est considérée en Moldova comme un crime de niveau moyen, à distinguer d'actes criminels plus graves, et doit donc donner lieu à des peines moins sévères (voir paragraphe 58 ci-dessus). Compte tenu de l'extrême gravité du crime de torture, une telle position est absolument contraire aux obligations découlant de l'article 3 de la Convention. S'ajoutant aux autres insuffisances (...), cela confirme que les autorités moldoves s'abstiennent de rejeter pleinement la pratique des mauvais traitements commis par des forces de l'ordre, et conforte l'impression selon laquelle l'effet préventif des lois adoptées pour prévenir et punir les actes de mauvais traitements n'est pas pleinement assuré. Cette conclusion est renforcée par le fait que A. P. continue de travailler dans la police et par le montant très faible des indemnités qu'il a dû verser, par versements échelonnés, tandis qu'aucun élément n'indique que l'huissier ait tenté de trouver des biens lui appartenant. L'affaire ne se présente pas comme un cas pouvant contribuer à prévenir de futures infractions de même type, mais plutôt comme un exemple d'impunité quasi-totale des mauvais traitements infligés par des forces de l'ordre²⁰⁰. »

À cet égard, le point de vue du CPT est le suivant :

« 41. Il est évident que, aussi efficace qu'une enquête puisse être, elle n'aura que peu d'effets si les **sanctions imposées pour les mauvais traitements** sont inadaptées. Lorsque des mauvais traitements sont avérés, l'imposition d'une sanction adéquate doit s'ensuivre. Cela aura un très fort effet dissuasif. À l'inverse, l'imposition de sanctions légères ne peut qu'engendrer un climat d'impunité.

Bien entendu, les autorités judiciaires sont indépendantes et, partant, libres de déterminer, dans les limites fixées par la loi, la peine retenue dans un cas donné. Toutefois, le but du législateur lorsqu'il fixe ces limites doit être de s'assurer que le système de justice adopte une attitude ferme face à la torture et aux autres formes de mauvais traitements. De même, les sanctions imposées suite à la détermination de la responsabilité disciplinaire doivent être proportionnées à la gravité du cas²⁰¹. »

L'approche retenue par le CPT s'appuie sur les conclusions énoncées dans les rapports qu'il publie à l'issue de ses visites :

« 54. L'information collectée lors de la visite a montré que, dans le tout petit nombre d'affaires qui avaient abouti à des condamnations, les *peines prononcées*

200. *Paduret c. Moldova*, arrêt du 5 janvier 2010, par.77 (traduction non officielle).

201. 14^e rapport général d'activité du CPT, CPT/Inf (2004) 28, paragraphe 41.

étaient essentiellement des amendes ou, dans des cas exceptionnels, une courte période d'incarcération [...]

Le CPT recommande aux autorités albanaises de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire en sorte qu'à tous les niveaux du système de justice pénale – y compris lors de la condamnation – une attitude très ferme soit toujours la règle en ce qui concerne les actes de torture et autres formes de mauvais traitements. Du point de vue du Comité, cet objectif pourra être atteint sans porter atteinte à l'indépendance de l'appareil judiciaire en prévoyant, par exemple, une formation initiale et permanente des professionnels de la justice, en dispensant des enseignements sur le rôle de l'appareil judiciaire dans la lutte contre l'impunité dans les cas de mauvais traitements dont se seraient rendus coupables les forces de police²⁰². »

En ce qui concerne la proportionnalité des peines imposées aux auteurs de mauvais traitements, la Cour de Strasbourg a estimé que :

« [...] Pour l'essentiel, la Cour devrait s'en remettre aux juridictions internes dans le choix des sanctions appropriées en cas de mauvais traitements et d'homicides imputables à des agents de l'Etat. Pour autant, il convient qu'elle exerce un certain pouvoir d'examen et qu'elle puisse intervenir dans les cas où la disproportion est manifeste entre la gravité de l'acte répréhensible et la sanction imposée²⁰³. »

En outre, la Cour observe ce qui suit dans l'affaire *Valeriu et Nicolae Rosca c. Moldova* :

« (...) les trois fonctionnaires reconnus coupables d'avoir infligé des mauvais traitements aux requérants ont été condamnés à des peines de trois ans de prison assorties d'une interdiction de travailler dans les forces de l'ordre pour une durée de deux ans. Cette durée d'emprisonnement était la peine minimale autorisée par la loi (voir paragraphe 37 ci-dessus). La loi charge le tribunal de déterminer la peine la plus à même de conférer un effet éducatif et préventif à la condamnation. En l'espèce, les tribunaux ont justifié la faible sévérité de la peine imposée en invoquant le fait que les accusés étaient relativement jeunes, n'avaient pas été condamnés jusqu'alors, avaient charge de famille et jouissaient d'une bonne réputation (voir paragraphe 32 ci-dessus). Les tribunaux ont l'obligation légale de tenir compte de facteurs atténuants et de facteurs aggravants. Toutefois, dans cette affaire, ils ont passé sous silence un certain nombre de circonstances aggravantes qui auraient pu, semble-t-il, être prises en compte (mentionnées expressément dans l'article 38 du Code pénal, voir paragraphe 37 ci-dessus). En particulier, aucun des trois fonctionnaires n'a manifesté de regrets ; tous trois ont nié tout au long de la procédure avoir commis des mauvais traitements.

202. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2005, CPT Inf (2006) 24, paragraphe 54.

203. *Ali et Ayşe Duran c. Turquie*, Requête n° 42942/02, arrêt du 8 avril 2008, paragraphe 66.

La Cour note également que la peine minimale imposée aux fonctionnaires était de surcroît assortie d'un sursis d'un an, si bien que ceux-ci n'ont pas été en prison. Ils n'ont pas davantage été suspendus de leurs fonctions durant l'enquête (contrairement aux recommandations du Protocole de l'Istanbul, voir paragraphe 43 ci-dessus).»

En raison de la nécessité de dissuader les auteurs potentiels de mauvais traitements, la Cour comme le CPT soulignent non seulement l'importance de mettre en place des sanctions appropriées, mais également de prévoir de façon claire, conformément au principe de légalité, la façon dont les mauvais traitements seront sanctionnés et aux termes de quelles dispositions :

« En ce qui concerne la gravité des peines prononcées, on peut simplement dire que, en ne condamnant les officiers de police qu'aux peines minimales, les tribunaux n'ont pas tenu compte d'un certain nombre de facteurs – tels que le caractère particulier de l'infraction et la gravité des préjudices causés – dont ils auraient dû tenir compte en vertu du droit turc²⁰⁴. »

« 53. Il est également essentiel que les personnes soupçonnées de mauvais traitements soient dûment incriminées. Les informations collectées pendant la visite ont montré que, lorsqu'une action est *entreprise* par les autorités de poursuite, elles n'engagent d'instance en vertu de l'article 250 du Code pénal qu'au titre « d'actes arbitraires », qui ne rendent éventuellement leur auteur passible que d'une *amende*. Le cas n° 3 n'est qu'un exemple de circonstances dans lesquelles ce type de sanction a été prononcé, bien que les faits rapportés dans l'acte d'accusation suggèrent qu'étaient réunies les conditions visées par l'article 314 qui interdit tout recours à la violence pendant le déroulement d'une enquête afin d'induire par la contrainte une déposition, un témoignage ou des aveux²⁰⁵. »

La Cour de Strasbourg a également réaffirmé la nécessaire adéquation de l'éventail des peines par rapport au type de responsabilités encourues, plus particulièrement lorsque l'auteur des faits incriminés risque à la fois une sanction pénale et une sanction disciplinaire :

« Même en supposant qu'ils aient été suspendus, il n'en demeure pas moins qu'aucune procédure disciplinaire a jamais été engagée contre les officiers, pas plus qu'ils n'ont été condamnés à la moindre sanction disciplinaire, et ceci bien que les peines prononcées à leur encontre aient prévu non seulement des peines d'emprisonnement mais aussi des mesures disciplinaires de suspension de fonctions²⁰⁶. »

204. *Okkali c. Turquie*, Requête n° 52067/99, arrêt du 16 octobre 2006, paragraphe 73.

205. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 23 mai au 3 juin 2003, CPT/Inf (2006) 24, paragraphe 54.

206. *Okkali c. Turquie*, Requête n° 52067/99, arrêt du 16 octobre 2006, paragraphe 71.

Le CPT critique aussi très fermement l'absence de sanctions disciplinaires en cas d'infraction :

« En dépit du fait que les mauvais traitements présumés aient été confirmés par les autorités de poursuite, aucune mesure disciplinaire n'a été prise qui aurait permis d'établir le rôle joué par les officiers de police présents lors de l'incident (par exemple, aucun des officiers de police présents n'avait signalé ces mauvais traitements au procureur compétent, bien qu'ils aient eu l'obligation légale de le faire)²⁰⁷. »

7.2.2 Une mesure d'amnistie, de grâce ou de clémence ou tout autre obstacle qui empêcherait que les auteurs de mauvais traitements fassent rapidement l'objet de poursuites et de sanctions équitables, ou qui exprimerait une réticence à cet égard, notamment l'exonération de toute responsabilité pénale ou autre sur la base de dispositions juridiques concernant la divulgation des faits ou le repentir des auteurs, est contraire à l'objectif de mener des enquêtes effectives et de combattre l'impunité, et est donc à exclure.

La ligne directrice concernant les restrictions relatives au recours à des mesures de clémence à l'égard des auteurs de mauvais traitements ou d'autres violations graves des droits de l'homme se fonde sur des recommandations formulées dans des documents de l'ONU et dans des arrêts de la Cour de Strasbourg. Le Comité des Nations Unies contre la torture a déclaré qu'une mesure d'amnistie ou de grâce « violerait le principe d'intangibilité »²⁰⁸. La Commission des droits de l'homme a proposé un ensemble de règles en expliquant :

« Le fait que l'auteur révèle ses propres violations ou celles commises par d'autres en vue de bénéficier des dispositions favorables des législations relatives à la divulgation d'informations ou au repentir ne peut l'exonérer de sa responsabilité, notamment pénale. Cette révélation peut seulement être une cause de diminution de la peine afin de favoriser la manifestation de la vérité.²⁰⁹ »

La Cour a adopté la position suivante :

« [...] Lorsqu'un agent de l'Etat s'est vu reprocher des crimes qui impliqueraient des faits de torture ou d'autres mauvais traitements, il est extrêmement important,

207. Rapport publié par le CPT à l'issue de sa visite en Albanie du 13 au 18 juillet 2003, CPT/Inf (2006) 22, paragraphe 38.

208. Observation générale n° 2, CAT/C/GC/2, par. 5.

209. Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005).

pour ne pas compromettre « l'effet utile du recours », qu'il ne puisse y avoir de prescription en ce qui concerne tant la procédure pénale que la peine et que le bénéfice d'une amnistie ou d'une grâce ne soit pas autorisé²¹⁰. »

Cette position a été réaffirmée dans un récent arrêt relatif au droit à la vie. Faisant référence à ce qui précède, la Cour a précisé qu'elle

« (...) considère que, lorsqu'un agent de l'Etat, en particulier un fonctionnaire des forces de l'ordre, est reconnu coupable d'un crime entraînant une violation de l'article 2 de la Convention, le fait de lui accorder l'amnistie ou la grâce n'est guère de nature à promouvoir l'objectif d'une sanction appropriée (voir, mutatis mutandis, *Okkali*, cité plus haut, par. 76, et *Abdülşamet Yaman c. Turquie*, n° 32446/96, par. 55, 2 novembre 2004). Bien au contraire, la Cour attend des Etats qu'ils soient plus sévères lorsqu'ils punissent leurs propres agents des forces de l'ordre reconnus coupables de crimes graves mettant en danger la vie des victimes, qu'ils ne le sont à l'égard de criminels ordinaires, car dans le premier cas l'enjeu ne se limite pas à la responsabilité pénale de l'individu mais couvre également le devoir de l'Etat de combattre le sentiment d'impunité dont les auteurs de mauvais traitements pourraient penser jouir du fait même de leurs fonctions, ainsi que le devoir de préserver la confiance et le respect de l'opinion publique à l'égard du système judiciaire (voir, mutatis mutandis, *Nikolova et Velichkova*, cité plus haut, par. 63). Dans ce contexte, la Cour considère que, par principe, il serait tout à fait déplacé, et ce serait envoyer un mauvais signal au public, que les auteurs du crime très grave en question puissent continuer à exercer des fonctions publiques à l'avenir (voir *Türkmen c. Turquie*, n° 43124/98, par. 53, 19 décembre 2006, et *Abdülşamet Yaman*, cité plus haut, par. 55)²¹¹. »

210. *Abdülşamet Yaman c. Turquie*, Requête n° 32446/96, arrêt du 2 novembre 2004, paragraphe 55.

211. *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*, arrêt du 26 avril 2011, Requête n° 25091/07, par. 274 (traduction non officielle).

Annexes

Annexe 1 : Lutte contre l'impunité

*Extrait du 14^e rapport général d'activité du CPT
[CPT/Inf (2004) 28]*

25. La *raison d'être* du CPT est la « prévention » de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; il est tourné vers l'avenir plutôt que vers le passé. Toutefois, évaluer l'efficacité des actions prises en cas de mauvais traitements fait partie intégrante du mandat préventif du Comité, étant donné les implications d'une telle action à l'égard de comportements à venir.

La crédibilité de la prohibition de la torture et d'autres formes de mauvais traitements est mise à mal chaque fois que des agents publics responsables de telles infractions ne sont pas tenus de répondre de leurs actes. Si des indications de mauvais traitements ne donnent pas lieu à une réponse prompte et efficace, ceux qui sont enclins à infliger des mauvais traitements à des personnes privées de liberté peuvent en venir rapidement à croire – et de façon tout à fait fondée – qu'ils peuvent agir de la sorte en toute impunité. Tous les efforts visant à promouvoir les valeurs liées aux droits de l'homme par le biais de strictes politiques de recrutement et de formation professionnelle seront sabotés. En omettant de prendre des mesures efficaces, les personnes concernées – collègues, cadres supérieurs, autorités en charge des enquêtes – contribueront, en fin de compte, à l'effritement des valeurs qui constituent les fondements mêmes d'une société démocratique.

À l'inverse, en traduisant en justice les agents publics qui ordonnent, autorisent, tolèrent ou perpètrent des actes de torture et des mauvais traitements pour leurs agissements ou leur omissions, l'on délivre un message dépourvu d'ambiguïté selon lequel de tels comportements ne seront pas tolérés. Au-delà de sa très grande valeur dissuasive, un tel message confirmera à l'opinion publique que nul n'est au-dessus des lois, pas même ceux qui sont chargés de les faire respecter. Savoir que ceux responsables de mauvais traitements ont été traduits en justice aura également un effet positif pour les victimes.

26. La lutte contre l'impunité doit commencer chez soi, c'est-à-dire au sein de l'instance concernée (service de police ou pénitentiaire, unité militaire etc.). Trop souvent, l'esprit de corps conduit à une propension à se solidariser et à s'entraider lorsque des allégations de mauvais traitements sont formulées, voire même à couvrir les actes illégaux des collègues. Des actions concrètes sont requises, par l'intermédiaire de la formation et par l'exemple, afin de **promouvoir une culture** dans laquelle il est considéré non professionnel – et risqué sur le plan de la carrière – de travailler et de s'associer avec des collègues qui recourent aux mauvais traitements, alors que l'on considère honorable et professionnellement gratifiant d'être membre d'une équipe qui s'abstient de tels actes.

Une atmosphère doit être créée dans laquelle l'attitude correcte consiste à signaler les cas de mauvais traitements par des collègues; il doit être clairement compris que la culpabilité s'agissant des mauvais traitements s'étend non seulement à ceux qui les ont infligés, mais aussi à toute personne qui sait ou qui devrait savoir qu'il y a mauvais traitements et qui n'a pris aucune mesure pour les empêcher ou les dénoncer. Cela signifie qu'il faut mettre en place une procédure claire de signalement et adopter des mesures de protection de ceux ou celles qui donnent l'alarme.

27. Dans nombre de pays visités par le CPT, la torture et les actes, tels que les mauvais traitements dans l'exercice d'une fonction, le recours à la contrainte pour obtenir une déclaration, l'abus d'autorité, etc. constituent des infractions pénales spécifiques donnant lieu à des poursuites *d'office*. Le CPT se félicite de l'existence de dispositions juridiques de cette nature.

Néanmoins, le CPT a constaté que, dans certains pays, les autorités chargées des poursuites jouissent d'un pouvoir discrétionnaire considérable, s'agissant de l'ouverture d'une enquête préliminaire, lorsque des informations relatives à d'éventuels cas de mauvais traitements de personnes privées de liberté se font jour. De l'avis du Comité, même en l'absence d'une plainte formelle, de telles autorités devraient être dans **l'obligation légale d'ouvrir une enquête** lorsqu'elles reçoivent des informations crédibles, de quelque source que ce soit, selon lesquelles des personnes privées de liberté auraient pu être maltraitées. À cet égard, le cadre juridique de la responsabilité serait renforcé si les agents publics (policiers, directeurs d'établissements pénitentiaires, etc.) étaient formellement tenus de notifier immédiatement aux autorités compétentes toute indication de mauvais traitements, à chaque fois qu'ils en auraient connaissance.

28. L'existence d'un cadre juridique approprié n'est pas en soi suffisante pour garantir que des actions appropriées seront prises s'agissant de cas de mauvais traitements éventuels. Il importe de veiller à **sensibiliser les autorités compétentes** aux importantes obligations qui leur incombent.

Le fait que des personnes détenues par les forces de l'ordre soient présentées aux autorités de poursuite et de jugement leur offre une excellente opportunité de faire savoir si elles ont été maltraitées ou non. En outre, même en l'absence d'une plainte formelle, ces autorités pourront prendre les mesures nécessaires, en temps voulu, s'il y a d'autres indices (par exemple, des blessures visibles ; l'apparence ou le comportement général d'une personne) que des mauvais traitements ont pu avoir lieu.

Cela étant, lors de ses visites, le CPT a fréquemment rencontré des personnes qui ont affirmé qu'elles s'étaient plaintes de mauvais traitements subis auprès de procureurs et/ou de juges, mais que leurs interlocuteurs n'avaient guère manifesté d'intérêt à ce sujet, cela quand bien même elles avaient des blessures sur des parties visibles du corps. Un tel scénario s'est parfois vu confirmer par les constatations faites par le CPT. Par exemple, le Comité a récemment examiné un dossier judiciaire qui mentionnait, outre les allégations de mauvais traitements, également diverses tuméfactions et hématomes sur le visage, les jambes et le dos de la personne concernée. En dépit du fait que les informations consignées dans le dossier pouvaient être considérées comme des preuves *prima facie* que des mauvais traitements avaient été infligés, les autorités compétentes n'avaient pas ouvert d'enquête, et n'étaient pas en mesure de fournir d'explication plausible pour leur inaction.

Il n'est également pas rare que des personnes allèguent avoir eu peur de se plaindre des mauvais traitements subis à cause de la présence lors de l'audition par le procureur ou le juge des mêmes membres des forces de l'ordre qui les avaient interrogées ou qu'elles avaient été expressément dissuadées de déposer plainte, au motif que cela ne serait pas dans leur intérêt.

Il est impératif que les autorités de poursuite et de jugement prennent des actions résolues lorsque des informations évocatrices de mauvais traitements apparaissent. De même, elles doivent mener les procédures de manière telle que les personnes concernées disposent d'une réelle opportunité de s'exprimer sur la manière dont elles ont été traitées.

29. **L'appréciation d'allégations de mauvais traitements** sera souvent une tâche peu facile. Certains types de mauvais traitements (comme l'asphyxie ou les chocs électriques) ne laissent pas de marques tangibles, ou n'en laisseront

pas, s'ils ont été infligés avec habileté. De même, contraindre une personne à se tenir debout, à s'agenouiller ou à s'accroupir dans une position inconfortable pendant des heures d'affilée ou la priver de sommeil ne laissera vraisemblablement pas de traces clairement identifiables. Même des coups sur le corps peuvent laisser seulement des marques physiques légères, à peine perceptibles et éphémères. Il s'ensuit que, lorsque des allégations de telles formes de mauvais traitement sont portées à la connaissance des autorités de poursuite ou de jugement, celles-ci devraient être particulièrement attentives à ne pas attacher trop d'importance à l'absence de marques physiques. Ceci vaut *a fortiori* dans l'hypothèse où les mauvais traitements allégués sont principalement de nature psychologique (humiliation sexuelle, menaces de mort ou d'atteintes à l'intégrité physique pour la personne détenue et/ou sa famille, etc.) Apprécier de manière correcte la véracité d'allégations de mauvais traitement pourrait bien nécessiter de recueillir les dépositions de toutes les personnes concernées et de prendre des dispositions pour effectuer au bon moment une inspection des lieux et/ou des examens médicaux spécialisés.

Chaque fois que des personnes soupçonnées d'une infraction pénale, présentées à une autorité de poursuite ou de jugement, allèguent avoir été maltraitées, ces allégations doivent être consignées par écrit, un examen médico-légal (incluant, si nécessaire, un examen par un psychiatre légiste) doit être immédiatement ordonné, et les mesures nécessaires prises pour que les allégations fassent l'objet d'une enquête en bonne et due forme. Une telle approche devrait être suivie, que la personne concernée porte ou non des blessures externes visibles. Même en l'absence d'une allégation expresse de mauvais traitements, un examen médico-légal devrait être requis dès lors qu'il y a d'autres raisons de croire qu'une personne a pu être victime de mauvais traitements.

30. Il importe également de ne pas dresser de barrières entre les personnes qui allèguent des mauvais traitements (qui peuvent avoir été remises en liberté sans avoir été présentées à un procureur ou à un juge) et les médecins qui sont en mesure d'établir des certificats médico-légaux reconnus par les autorités de poursuite et de jugement. Par exemple, l'accès à de tels médecins ne devrait pas être subordonné à l'autorisation préalable d'une autorité d'enquête.

31. Le CPT a eu l'occasion, dans un certain nombre de ses rapports de visite, d'évaluer les activités des autorités habilitées à mener des enquêtes officielles et à engager des poursuites pénales ou disciplinaires dans des affaires concernant des allégations de mauvais traitements. Pour ce faire, le Comité tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi

que des normes contenues dans une panoplie d'instruments internationaux. C'est à présent un principe bien établi que des **enquêtes effectives**, capables d'identifier et de sanctionner les personnes responsables de mauvais traitements, sont indispensables pour donner un sens pratique à la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Se conformer à ce principe implique que les autorités chargées de mener les enquêtes disposent de toutes les ressources nécessaires tant humaines que matérielles. En outre, les enquêtes doivent remplir certains critères fondamentaux.

32. Afin qu'une enquête sur d'éventuels mauvais traitements soit efficace, il est essentiel que les personnes chargées de l'effectuer soient indépendantes de celles impliquées dans les faits. Dans certains ordres juridiques, toutes les plaintes pour mauvais traitements à l'encontre de la police ou d'autres agents publics doivent être soumises à un procureur, et c'est ce dernier – non la police – qui détermine s'il convient de diligenter une enquête préliminaire en la matière; le CPT se félicite d'une telle approche. Toutefois, il n'est pas rare que la responsabilité au quotidien de la conduite opérationnelle d'une enquête échoie de nouveau à des membres des forces de l'ordre en exercice. En pareil cas, l'intervention du procureur se limite à demander à ces derniers d'enquêter, à accuser réception du résultat et à décider si des poursuites pénales doivent ou non être engagées. Aussi importe-t-il de veiller à ce que les agents concernés n'appartiennent pas au même service que ceux qui sont sous enquête. D'une manière idéale, les personnes chargées de la conduite opérationnelle de l'enquête devraient être entièrement indépendantes de l'institution en question. De plus, le procureur doit contrôler étroitement et effectivement la conduite opérationnelle des enquêtes concernant d'éventuels mauvais traitements par des agents publics. Il convient de fournir aux procureurs des directives précises sur la manière dont ils sont censés superviser de telles enquêtes.

33. Une enquête sur d'éventuels mauvais traitements émanant d'agents publics doit être **approfondie**. Elle doit permettre de déterminer si le recours à la force ou à d'autres méthodes utilisées était justifié ou non dans les circonstances de l'espèce et d'identifier – et, si nécessaire, sanctionner – les personnes concernées. Il s'agit là d'une obligation non pas de résultat, mais de moyens. Elle exige de prendre toutes les mesures raisonnables pour réunir les preuves concernant les faits en question, y compris, entre autres, pour identifier et interroger les victimes présumées, les suspects et les témoins oculaires (par exemple, des policiers en service ou d'autres détenus), saisir les instruments

qui peuvent avoir été utilisés pour infliger les mauvais traitements et pour recueillir des preuves médico-légales. Le cas échéant, on pratiquera une autopsie propre à fournir un compte-rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations cliniques, notamment de la cause du décès.

L'enquête doit être menée de façon **complète**. Le CPT a vu des cas où, en dépit de nombreux incidents allégués et faits relatifs à de possibles mauvais traitements, l'étendue de l'enquête avait été indûment limitée, des épisodes significatifs et circonstances connexes indicatives de mauvais traitements ayant été écartées.

34. À cet égard, le CPT souhaite clairement souligner qu'il a de sérieuses réserves en ce qui concerne la pratique observée dans de nombreux pays consistant pour des membres des forces de l'ordre ou des agents pénitentiaires à porter des masques ou des cagoules lors d'arrestations, d'interrogatoires ou d'interventions en cas de troubles dans les prisons; celle-ci fait à l'évidence obstacle à l'identification de suspects potentiels si et lorsque des allégations de mauvais traitements sont formulées. Cette pratique devrait être strictement contrôlée et seulement utilisée dans des cas exceptionnels dûment justifiés; cette pratique ne se justifie que rarement, si jamais, dans un contexte pénitentiaire.

De même, la pratique observée dans certains pays consistant à bander les yeux des personnes détenues par la police doit être expressément prohibée. Elle peut constituer un grand obstacle aux poursuites pénales à l'encontre de ceux qui torturent ou maltraitent, et il en a été ainsi dans certains cas que le CPT connaît.

35. Pour être efficace, l'enquête doit aussi être menée avec **célérité** et avec une **diligence** raisonnable. Le CPT a trouvé des cas où les enquêtes nécessaires ont connu des retards injustifiables ou des cas où les procureurs ou les juges n'étaient manifestement pas disposés à se prévaloir des moyens juridiques à leur disposition pour réagir aux allégations ou à d'autres informations pertinentes indicatives de mauvais traitements. Les enquêtes en question ont été suspendues indéfiniment ou abandonnées, et les membres des forces de l'ordre impliqués dans des mauvais traitements sont parvenus en définitive à éviter toute mise en cause de leur responsabilité pénale. En d'autres termes, la réponse à des indices irréfutables de graves fautes s'est traduite par une «enquête» indigne de cette appellation.

36. En plus des critères susmentionnés nécessaires à une enquête efficace, il doit y avoir un **contrôle du public suffisant** sur l'enquête ou sur ses conclusions, de sorte qu'il puisse y avoir mise en cause de la responsabilité, tant en pratique qu'en théorie. Le degré requis de contrôle du public peut varier au cas par cas. Dans des cas particulièrement sérieux, une enquête publique pourrait s'avérer appropriée. Dans tous les cas, la victime (ou, le cas échéant, ses proches) doit être associée à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de ses intérêts légitimes.

37. Les **procédures disciplinaires** offrent une voie de recours supplémentaire contre les mauvais traitements et peuvent se dérouler en parallèle à une procédure pénale. La responsabilité disciplinaire des agents publics concernés devrait être systématiquement examinée, indépendamment du point de savoir si la faute en question constitue une infraction pénale. Le CPT a recommandé un certain nombre de garanties procédurales à respecter dans ce contexte; par exemple, il devrait y avoir au moins un membre indépendant dans les commissions chargées des procédures disciplinaires relatives à la police.

38. Les enquêtes sur de possibles infractions disciplinaires commises par des agents publics peuvent être confiées à un département des enquêtes internes distinct au sein des structures des services concernés. Néanmoins, le CPT encourage vivement la création d'organes d'enquêtes entièrement indépendants. Un tel organe devrait avoir le pouvoir d'engager des actions disciplinaires.

Quelle que soit sa structure formelle, le CPT considère qu'il importe de garantir une publicité appropriée aux fonctions de l'entité chargée des enquêtes. Outre la possibilité pour une personne de déposer directement une plainte pour mauvais traitements auprès de cette entité, il devrait être obligatoire pour les autorités publiques, comme par exemple la police, d'enregistrer toute doléance pouvant s'apparenter à une plainte; à cet effet, des formulaires appropriés d'accusé de réception de la plainte/de confirmation que l'affaire sera examinée, devraient être introduits.

Si, dans une affaire donnée, le comportement des agents publics concernés peut être constitutif d'une infraction pénale, le service d'enquêtes doit toujours en aviser directement – et sans retard – les autorités compétentes chargées des poursuites.

39. Il faut veiller à ce que les personnes ayant pu être victimes de mauvais traitements par des agents publics ne soient pas dissuadées de porter plainte. Par exemple, il faut surveiller les effets potentiels négatifs résultant de la

possibilité pour les agents publics d'intenter une procédure en diffamation contre une personne qui les a faussement accusés d'avoir commis des mauvais traitements ; l'équilibre entre des intérêts légitimes concurrents doit être assuré. L'on se reportera également à certains points déjà évoqués au paragraphe 28.

40. Toute preuve de mauvais traitements par des agents publics qui se fait jour dans le contexte d'une **action civile** mérite également un examen attentif. Par exemple, dans les cas où des demandes en dommages et intérêts ont abouti ou des règlements amiables ont été conclus, relatifs à des voies de fait incluant des agressions par des policiers, le CPT a recommandé qu'un réexamen indépendant soit effectué. Un tel réexamen devrait tenter de déterminer si, eu égard à la nature et à la gravité des allégations portées contre les policiers concernés, la question d'une action pénale et/ou disciplinaire devrait être (re) considérée.

41. Il est évident que, aussi efficace qu'une enquête puisse être, elle n'aura que peu d'effet si **les sanctions imposées pour les mauvais traitements** sont inadéquates. Lorsque des mauvais traitements sont prouvés, l'imposition d'une sanction adéquate doit suivre. Cela aura un très fort effet dissuasif. À l'inverse, l'imposition de sanctions légères ne peut qu'engendrer un climat d'impunité.

Bien entendu, les autorités judiciaires sont indépendantes et, partant, libres de déterminer, dans les paramètres fixés par la loi, la peine dans un cas donné. Toutefois, à travers ces paramètres, l'intention du législateur doit être claire : le système de justice doit adopter une attitude ferme face à la torture et aux autres formes de mauvais traitements. De même, les sanctions imposées suite à la détermination de la responsabilité disciplinaire doivent être proportionnées à la gravité du cas.

42. Enfin, personne ne doit douter de **l'engagement des autorités de l'État**, lorsqu'il s'agit de la lutte contre l'impunité. Ceci viendra soutenir les actions prises à tous les autres niveaux. Lorsque cela s'avère nécessaire, ces autorités ne devraient pas hésiter à donner, à travers une déclaration formelle au plus haut niveau politique, le message clair que la torture et les autres formes de mauvais traitements doivent se voir opposer la « tolérance zéro ».

Annexe 2 : le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police

*Avis du Commissaire aux droits de l'homme,
Thomas Hammarberg, sur le règlement indépendant
et efficace des plaintes contre la police*

Table des matières

1. Introduction.....	91
2. Définitions	92
3. Prestation de services de police : principes généraux	94
4. Système de plaintes contre la police : objet et nature.....	96
5. Mécanisme indépendant de plaintes contre la police	98
6. Fonctionnement du système de plaintes contre la police.....	102
6.1 Visibilité et accessibilité	102
6.2 Notification, enregistrement et répartitions possibles.....	103
6.3 Procédure de médiation	105
6.4 Déroulement de l'enquête	106
6.5 Règlement et réexamen	112
Références	114

Remerciements

Le Commissaire remercie M. Graham Smith, consultant, de sa contribution à l'élaboration du présent Avis.

Aperçu général

Un système indépendant et efficace de plaintes contre la police est d'une importance fondamentale pour assurer le fonctionnement d'une police démocratique et responsable.

Le règlement indépendant et efficace des plaintes consolide la confiance du public dans la police et permet d'éviter l'impunité des auteurs d'agissements illicites ou de mauvais traitements.

Un système de plaintes doit être capable de traiter de manière appropriée et proportionnée une large gamme d'allégations portées contre la police, en tenant compte de la gravité du grief soulevé par le plaignant et de ses conséquences pour le fonctionnaire mis en cause.

Un système de plaintes contre la police devrait être clair, transparent et accessible; il devrait également être sensible aux questions d'égalité entre les sexes, d'origine raciale et ethnique, de religion, de conviction, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, de handicap et d'âge. Un tel système devrait être efficace et disposer de ressources financières suffisantes; il devrait contribuer au développement d'une culture de diligence dans la prestation des différents services de police.

La Cour européenne des droits de l'homme a dégagé cinq principes définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes contre la police concernant les articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme :

- ▶ **Indépendance** : il ne doit pas y avoir de lien institutionnel ou hiérarchique entre l'enquêteur et le fonctionnaire visé par la plainte, et l'indépendance concrète doit prévaloir dans la pratique;
- ▶ **Pertinence** : l'enquête doit permettre de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le comportement du policier mis en cause était répréhensible, d'identifier et de sanctionner les auteurs;
- ▶ **Diligence** : l'enquête devrait être menée sans tarder et avec célérité pour que la confiance dans le principe de la primauté du droit soit préservée;
- ▶ **Contrôle du public** : les procédures et les prises de décision devraient être ouvertes et transparentes pour que l'obligation de rendre compte soit respectée;
- ▶ **Association de la victime à la procédure** : le plaignant devrait être associé au processus de plainte afin que ses intérêts légitimes soient préservés.

Ces cinq principes doivent être respectés dans le cadre des enquêtes concernant des décès ou des blessures graves survenus pendant la garde-à-vue ou au cours d'une opération de police. Ils établissent également un cadre utile à l'examen de toutes les plaintes. La mise en place d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police, travaillant en partenariat avec celle-ci, permet une pratique exemplaire.

Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être chargé du contrôle du système de plaintes contre la police et chargé avec celle-ci :

- ▶ D'assurer la transparence du système et de son contrôle ;
- ▶ Des procédures de notification, d'enregistrement et de répartition des plaintes ;
- ▶ De la procédure de médiation, qui est appliquée lorsque les plaintes ne donnent pas lieu à une enquête ;
- ▶ De l'enquête ; et
- ▶ Du règlement et du réexamen des plaintes.

La perspective de poursuites pénales ou de l'engagement d'une procédure disciplinaire contre un policier dont le comportement répréhensible est établi constitue un important moyen de protection contre l'impunité ; elle est en outre déterminante de la confiance du public dans le système de plaintes contre la police. L'autorité de poursuites, la police et le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devraient motiver toutes leurs décisions concernant l'engagement de l'action pénale ou de procédures disciplinaires.

1. Introduction

1. La Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont récemment recensé les problèmes soulevés par la manière dont sont traitées les plaintes contre la police. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les pratiques répréhensibles de la police et l'absence d'enquête et de recours efficaces évolue rapidement. À l'issue de missions effectuées dans plusieurs pays, les membres du CPT ont estimé qu'il était nécessaire de formuler des recommandations sur la lutte contre l'impunité de la police en cas de mauvais traitements ou de pratiques répréhensibles. Dans le même ordre d'idées, le Commissaire aux droits de l'homme a fait état d'allégations portées contre la police et d'allégations d'impunité, et recommandé à certains États membres d'instituer des mécanismes indépendants de plaintes contre la police.

2. Pour favoriser une meilleure compréhension de la question des plaintes contre la police, le Commissaire a organisé deux ateliers en 2008, respectivement consacrés à l'indépendance et à l'efficacité des mécanismes de plaintes, et à la manière dont les plaintes contre la police sont traitées par les structures nationales des droits de l'homme.²¹²

3. Conformément au mandat du Commissaire aux droits de l'homme de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme, le respect effectif et la pleine jouissance de ces droits dans les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que fournir des conseils et toute information concernant la protection des droits précités (articles 3 et 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres), le Commissaire publie le présent Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police.

2. Définitions

Les termes utilisés dans le présent Avis sont définis comme suit :

4. **Police** désigne les forces ou services de police traditionnels, et/ou autres services publiquement habilités ou contrôlés qui se sont vu confier par l'État, dans le plein respect du principe de légalité, des responsabilités en matière de prestation de services de police. Bien que des entités privées, comme des entreprises privées de sécurité, soient également susceptibles de s'acquitter de fonctions de police, le présent avis ne leur est pas applicable.

5. **Service de police** désigne les responsabilités et les devoirs dont s'acquitte la police pour protéger la population, c'est-à-dire notamment :

- ▶ Le maintien de l'ordre ;
- ▶ L'application de la loi ;
- ▶ La prévention et la détection des infractions ;
- ▶ La protection des droits de l'homme.

Les principes d'équité, d'égalité et de respect des droits de l'homme doivent être respectés dans le cadre de la prestation de ces services.

212. Atelier d'experts "Mécanismes de plaintes contre la police: garantir leur indépendance et leur efficacité", Strasbourg, 26-27 mai 2008, et Atelier "Les plaintes contre la police : leur traitement par les structures nationales des droits de l'homme" Saint Pétersbourg, 20-21 mai 2008. Cet atelier a été organisé dans le cadre du programme conjoint Union européenne - Conseil de l'Europe : "Constitution d'un réseau actif de Structures nationales des droits de l'homme extra-juridictionnelles indépendantes", appelé "Projet peer-to-peer".

6. **Plainte** désigne les réclamations concernant un service de police ou les agissements d'un policier qui ont été portées à la connaissance de l'autorité compétente, c'est-à-dire le service de police mis en cause ou un mécanisme indépendant de plaintes contre la police. Le présent Avis s'applique essentiellement au traitement des plaintes relatives au comportement des fonctionnaires de police. Les réclamations visant les règles applicables à la police, les instructions pratiques ou la stratégie appliquée par un service de police seront désignées dans le présent Avis par l'expression « plaintes relatives au service » afin de les différencier des réclamations relatives au comportement de policiers. Compte tenu de l'importance attachée aux plaintes relatives aux services de police et en particulier, de la nécessité d'accorder de l'importance à toute plainte et de la traiter dûment, et dans le but de tirer les leçons des plaintes déposées, la question des plaintes contre les services sera abordée dans le présent Avis lorsqu'elle présente un intérêt du point de vue du maintien de la confiance du public dans le système de plaintes contre la police.

7. Lorsque les articles 2 (droit à la vie) ou 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme sont concernés, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige qu'une enquête soit menée, qu'il y ait ou non plainte contre la police. Dans le présent Avis, les affaires relatives à des atteintes d'une telle gravité seront désignées comme suit : plaintes devant obligatoirement donner lieu à une enquête obéissant aux cinq principes définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes contre la police dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme.

8. **Les cinq principes de la CEDH définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes déposées contre la police** - indépendance, pertinence, diligence, contrôle du public et association de la victime à la procédure – renvoient aux exigences jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les enquêtes sur des faits graves impliquant la police, concernant les articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir ci-dessous, paragraphe 30).

9. **Plaignant** désigne la personne qui a porté plainte contre la police ou n'a pas porté plainte mais a la qualité de victime ; ou en cas de décès, les parents proches, lorsque à la suite d'un incident grave, la police ou un mécanisme indépendant de plaintes contre la police mènent l'enquête comme si une plainte avait été déposée.

10. **Mécanisme indépendant de plaintes contre la police** désigne un organisme public dépourvu de lien avec la police et distinct de celle-ci, chargé de traiter les plaintes contre la police.

11. **Système de plaintes contre la police** s'entend du cadre opérationnel de traitement des plaintes contre la police à tous les stades du processus de plainte :

1. visibilité et accessibilité du système : concerne la sensibilisation du public et l'absence de difficultés pour déposer une plainte ;
2. notification, enregistrement et répartition : concerne la manière dont les plaignants sont accueillis, l'enregistrement des plaintes et le choix de la procédure applicable à chaque type de plainte ;
3. processus de médiation : concerne les modalités de traitement des plaintes qui ne donnent pas lieu à une enquête ;
4. processus d'enquête : concerne les modalités de traitement des plaintes donnant lieu à une enquête ;
5. règlement : concerne la suite donnée à une plainte, c'est-à-dire le résultat d'une enquête ; et
6. procédures de réexamen : concerne le droit du plaignant de contester le traitement de sa plainte ou la suite qui y a été donnée.

12. **Règlement d'une plainte** s'entend du parcours suivi par la plainte à travers l'ensemble des procédures administratives non-contentieuses et culminant avec toute recommandation adressée à une autorité de poursuites ou à un service de police. Le présent Avis ne vise pas les audiences judiciaires ou d'établissement des faits qui seraient convoquées dans le cadre des procédures pénales ou disciplinaires engagées, du fait de la suite donnée à une plainte.

3. Prestation de services de police : principes généraux

13. Les questions d'administration de la police et de prestation de services de police font l'objet d'un large accord au plan international.²¹³

213. Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Code européen de déontologie de la police* ; Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT), *Normes du CPT*, Chapitre IX. Lutter contre l'impunité ; Organisation des Nations Unies, *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois* ; Groupe de travail conjoint informel du Conseil de l'Europe sur la police et les droits de l'homme, *Policing in a democratic society ; Is your police service a human rights champion ?* ; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Guidebook on Democratic Policing* ; Équipe internationale de police des Nations Unies (UNIPTF), *Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*.

14. Plusieurs facteurs contribuent à la reconnaissance de la police en tant qu'institution publique reconnue et respectée :

- ▶ Prestation de services publics essentiels ;
- ▶ Échanges fréquents avec la population ;
- ▶ Prévention active de la délinquance, campagnes d'information sur la sécurité publique et sur les enquêtes pénales, et appels à l'aide et à l'assistance de la population ;
- ▶ Réseau de postes/locaux de police ; et
- ▶ Maintien de liens étroits avec la population locale.

15. Pour favoriser la prestation de services de police indépendants, impartiaux et efficaces, et pour se prémunir contre l'ingérence du pouvoir politique, la police se voit accorder une importante marge de manœuvre dans l'exercice de ses fonctions.

16. Pour s'acquitter de ses missions, la police dispose de pouvoirs juridiques de coercition et peut faire un usage raisonnable de la force dans le cadre de l'exercice licite de ses fonctions.

17. La société étant devenue de plus en plus complexe au cours de ces dernières décennies et les savoirs scientifiques et technologiques ayant progressé, les pouvoirs spéciaux attribués à la police aux fins de l'exercice de ses fonctions et la capacité de celle-ci de s'immiscer dans la vie privée et de porter atteinte aux droits de l'homme se sont développés.

18. La police est tenue de respecter le principe de la primauté du droit tout comme le reste de la population. Un fonctionnaire de police ne saurait dissimuler, excuser ou justifier l'exercice illégal de pouvoirs coercitifs ou attentatoires à la vie privée en s'appuyant sur la légalité de l'utilisation de telles compétences. L'objectif de la déontologie policière et des règles de conduite professionnelle est d'assurer la prestation de services de police de la plus grande qualité possible. En cas de mauvais traitements ou de comportement répréhensibles, la police ne saurait bénéficier de l'impunité.

19. En parallèle de l'accroissement des compétences de la police, l'on s'attend aussi davantage à ce que la prestation de services de police obéisse aux principes de démocratie, de responsabilité et de respect des droits de l'homme ; plus précisément : « tout service chargé de l'application des lois doit être représentatif de la collectivité dans son ensemble, répondre à ses besoins et être responsable devant elle », comme le prévoit le préambule du Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois.

20. Pour qu'un service de police soit démocratique, responsable et respectueux des droits de l'homme, il convient de mettre en place un réseau de mécanismes de contrôle administratif, politique, juridique et fiscal. Un système équitable et efficace de plaintes contre la police est un élément clef de ce réseau de contrôle et il convient de relever que des mécanismes indépendants de plaintes contre la police ont récemment été institués dans un certain nombre d'États à travers le monde, aux fins du contrôle de l'administration des procédures de plainte.

4. Système de plaintes contre la police : objet et nature

21. Les services de police sont étroitement associés aux différends qui opposent les particuliers et les groupes de personnes, et à leur règlement. La pratique policière est donc soumise aux risques d'erreurs et de malentendus. Une pratique policière mesurée, animée en particulier par la volonté de donner suite aux réclamations, de reconnaître les erreurs commises le plus vite possible et de tirer les leçons des plaintes déposées, permet d'accroître l'efficacité de la police et la confiance qui lui est accordée par la population. Un service de police sensible aux besoins du public et responsable, manifestement soucieux de régler les problèmes, bénéficiera également d'une plus grande confiance de la population dans sa capacité et sa volonté de lutter contre les infractions et les abus commis par les policiers.

22. Les principaux buts d'un système de traitement des plaintes déposées contre la police sont les suivants :

- ▶ traiter les réclamations des plaignants ;
- ▶ établir la faute commise par le policier et, le cas échéant, produire des éléments de preuve étayant :
 - i. l'engagement de poursuites pénales,
 - ii. l'engagement d'une procédure disciplinaire, ou
 - iii. l'adoption d'autres mesures d'encadrement ;
- ▶ faire remonter à la police l'information sur les particuliers qui ont eu directement affaire à des policiers ;
- ▶ faciliter la jouissance du droit à un recours effectif en cas de violation de la Convention conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- ▶ prévenir les mauvais traitements infligés par les policiers et contre leurs comportements répréhensibles ;

- ▶ en coopération avec la police, et de concert avec d'autres organes de contrôle, fixer des normes sur les activités de police, surveiller leur application et les appliquer; et
- ▶ tirer les leçons de la stratégie et de la pratique policières.

23. Toutes les plaintes déposées, y compris les plaintes relatives aux services, sont l'occasion pour la police de tirer des enseignements directs de ses relations avec la population, et sont des indicateurs privilégiés de sa capacité d'adaptation aux besoins de la population d'une part, et de la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités à son égard d'autre part.

24. Pour prévenir efficacement les mauvais traitements infligés par la police, et les comportements répréhensibles de ses fonctionnaires, toute réclamation visant un policier doit être traitée par le biais de moyens appropriés. Les plaintes, et par voie de conséquence, la manière dont elles sont traitées, doivent être distinguées selon la gravité de l'accusation portée et les conséquences qui en découlent pour le fonctionnaire mis en cause.

25. Le système de plaintes contre la police devrait s'ajouter et non se substituer aux recours de droit pénal, public ou privé qui sont disponibles en cas de comportement répréhensible de la police.

26. L'on peut distinguer quatre principaux types de plaintes relatives au comportement de fonctionnaires de police à partir des allégations qu'elles contiennent:

- ▶ comportement répréhensible soulevant des questions de responsabilité pénale;
- ▶ violation d'un droit fondamental de l'homme ou d'une liberté fondamentale;
- ▶ comportement répréhensible soulevant des questions de responsabilité disciplinaire; et
- ▶ performance médiocre ou inadéquate.

27. Il convient d'éviter que les procédures relatives aux plaintes de moindre gravité soient d'une lourdeur telle que d'éventuels plaignants s'abstiennent de porter plainte. Si le traitement d'une plainte se solde par l'engagement d'une procédure pénale ou disciplinaire, des garanties suffisantes doivent être prévues pour que les droits du fonctionnaire de police mis en cause soient protégés.

28. Un système de plaintes contre la police devrait être clair, transparent et accessible; il devrait également être sensible aux questions d'égalité entre les

sexes, d'origine raciale et ethnique, de religion, de conviction, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, de handicap et d'âge. Un tel système devrait être efficace et disposer de ressources financières suffisantes; il devrait contribuer au développement d'une culture de diligence dans la prestation des différents services de police.

5. Mécanisme indépendant de plaintes contre la police

29. Un système indépendant et efficace de plaintes contre la police est essentiel pour obtenir et préserver la confiance du public dans la police, et constitue une protection essentielle contre les mauvais traitements et comportements répréhensibles. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être le pivot du système évoqué ci-dessus.

30. Cinq principes définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes contre la police ressortent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme:

1. **Indépendance** : il ne doit pas y avoir de lien institutionnel ou hiérarchique entre l'enquêteur et le fonctionnaire visé par la plainte et l'indépendance concrète doit prévaloir dans la pratique;²¹⁴
2. **Pertinence** : l'enquête doit permettre de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le comportement du policier mis en cause était répréhensible, d'identifier et de sanctionner les auteurs;²¹⁵
3. **Diligence** : l'enquête devrait être menée sans tarder et avec célérité pour que la confiance dans le principe de la primauté du droit soit préservée;²¹⁶
4. **Contrôle du public** : les procédures et les prises de décision devraient être ouvertes et transparentes pour que l'obligation de rendre compte soit respectée;²¹⁷et
5. **Association de la victime à la procédure** : le plaignant devrait être associé au processus de plainte afin que ses intérêts légitimes soient préservés.²¹⁸

214. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007; *Bati c. Turquie* (Requêtes n° 33097/96 et 57834/00), Arrêt du 3 juin 2004.

215. Voir, par exemple, *Nachova c. Bulgarie* (Requête nos. 43577/98 and 43579/98), Arrêt du 6 juillet 2005; *Aksoy c. Turquie* (100/1995/606/694), Arrêt du 18 décembre 1996.

216. Voir par exemple, *Isayeva c. Fédération de Russie* (Requêtes n° 5794/00, 57948/00 et 57949/00), Arrêt du 24 février 2005; *Aydin c. Turquie* (57/1996/676/866), Arrêt du 25 septembre 1997.

217. Voir par exemple, *Ognyanova c. Bulgarie* (Requête n° 46317/99), Arrêt du 23 février 2006; *Chitayev c. Fédération de Russie* (Requête n° 59334/00), Arrêt du 18 janvier 2007.

218. Voir par exemple *McKerr c. Royaume Uni* (Requête n° 28883/95), Arrêt du 4 mai 2001.

31. Les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme sont des dispositions fondamentales en ce qu'elles consacrent les valeurs fondatrices des sociétés démocratiques qui composent le Conseil de l'Europe²¹⁹. Les principes de la Cour européenne des droits de l'homme définissant l'efficacité de l'enquête sur les plaintes contre la police ont un double objectif. D'un côté, ces principes ont été établis pour que les particuliers aient accès à un recours effectif en cas d'allégation de violation de l'article 2 ou 3 de la Convention²²⁰. D'un autre côté, ils ont pour but d'offrir une protection contre d'éventuelles violations des droits fondamentaux énoncés dans les articles susmentionnés en fixant un cadre permettant aux enquêtes d'aboutir au renvoi des contrevenants devant la justice²²¹.

32. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les cinq principes susmentionnés soient respectés en cas d'atteinte aux articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ; il s'agit là d'une condition élémentaire. À cette fin, le CPT a vivement plaidé en faveur de la création de mécanismes d'enquête pleinement indépendants²²².

33. Plus généralement, les cinq principes établis par la Cour européenne des droits de l'homme font office de lignes directrices pour le traitement de toutes les plaintes. L'existence d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police, doté de larges fonctions de contrôle de l'ensemble du système de plaintes contre la police, donne plus de poids au principe d'indépendance. Un certain nombre de pratiques sont suggérées dans le présent Avis, aux fins de l'établissement d'un système de plaintes contre la police respectueux des droits de l'homme et capable de donner suite, de manière appropriée et proportionnée, à l'ensemble des plaintes.

34. La loi devrait prévoir la mise en place d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police, doté de larges compétences en matière de contrôle du système de plaintes contre la police ; elle devrait également énoncer l'obligation de diligenter des enquêtes sur les plaintes relatives aux articles 2 et 3, menées conformément au principe d'indépendance consacré par la Cour européenne des droits de l'homme. Des dispositions, qui peuvent par exemple revêtir la forme de décrets d'application, de textes réglementaires,

219. Voir par exemple, *McCann c. Royaume-Uni* (17/1994/464/545), Arrêt du 20 février 1995 ; *Selmouni c. France* (Requête n° 25803/94), Arrêt du 28 juillet 1999.

220. Voir par exemple, *Salman c. Turquie* (Requête n° 21986/93), Arrêt du 27 juin 2000, par. 123.

221. Voir par exemple, *Nachova c. Bulgarie* (Requêtes nos. 43577/98 et 43579/98), Arrêt du 6 juillet 2005, par. 110.

222. Normes du CPT, Chapitre IX., par. 38.

de directives contraignantes ou de protocoles, seront nécessaires pour permettre à la police et au mécanisme indépendant de plaintes contre la police de travailler ensemble, dans le cadre d'un partenariat, pour veiller à ce que toutes les plaintes soient traitées selon les principes d'équité, d'indépendance et d'efficacité.

35. La structure institutionnelle des mécanismes indépendants de plaintes contre la police qui ont récemment été mis en place dans un certain nombre d'États européens sont des médiateurs spécialisés ou à défaut, des commissions permanentes. La nomination d'un Médiateur de la police ou d'une Commission des plaintes contre la police comprenant un certain nombre de commissaires ou membres dont les actions respectives sont coordonnées par un Président, sont autant de moyens de surveiller l'équité, l'indépendance et l'efficacité du système de plaintes. Les *Principes des Nations Unies concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (Principes de Paris) sont également utiles pour évaluer l'indépendance et le fonctionnement des mécanismes indépendants de plaintes contre la police. Il va de soi que les différents arrangements constitutionnels et systèmes de police joueront, avec les facteurs historiques, politiques et culturels propres à chaque État Membre, un rôle de premier plan dans le choix de la structure institutionnelle des mécanismes indépendants des droits de l'homme.

36. La transparence doit présider au fonctionnement du mécanisme indépendant de plaintes contre la police, qui doit être tenu d'une obligation de rendre compte. Tout médiateur de la police ou commissaire aux plaintes contre la police devrait être nommé par le Parlement et responsable devant lui, ou par un Comité composé de représentants élus qui ne soient pas expressément chargés de la prestation de services de police et responsable devant lui²²³.

37. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police doit se voir allouer un budget suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions d'enquête et de contrôle. Pour qu'ils soient à même de mener des enquêtes équitables, indépendantes et efficaces ; les enquêteurs du mécanisme indépendant de plaintes contre la police doivent se voir attribuer toute la gamme des pouvoirs dont bénéficie la police.

223. Voir par exemple *Khan c. Royaume-Uni* (Requête n° 35394/97), Arrêt du 27 juin 2000, par. 46

38. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être représentatif de la diversité de la population et prendre des mesures pour consulter l'ensemble des acteurs concernés au sein du système de plaintes contre la police, notamment : les plaignants et leurs représentants, les membres des services de police et des associations de représentants du personnel, les départements des autorités centrales ou locales dotés de responsabilités en matière de police, les procureurs, les organisations locales et organisations non gouvernementales concernées par les activités de police.

39. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait respecter l'indépendance fonctionnelle de la police et apporter son soutien au chef de la police en sa qualité d'autorité disciplinaire. Les responsabilités devraient être clairement réparties entre le mécanisme indépendant de plaintes contre la police et la police, celle-ci apportant au mécanisme indépendant de plaintes son entier soutien, afin de favoriser le maintien de normes élevées de conduite et d'améliorer la performance de la police.

40. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être chargé de mener l'enquête en cas de plaintes concernant :

- ▶ l'article 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ; ou
- ▶ une question mettant en jeu la responsabilité pénale ou disciplinaire.

La police peut en outre librement transmettre les plaintes au mécanisme indépendant de plaintes contre la police ; quant au Ministre chargé de la police, il peut demander au mécanisme indépendant de plaintes contre la police de mener une enquête sur un problème mettant en cause la police si l'intérêt public en dépend. Quant au mécanisme indépendant de plaintes contre la police, il peut demander qu'une enquête soit menée sur tout problème relatif à la police lorsqu'il en va de l'intérêt public²²⁴.

41. La police devrait être chargée d'enquêter sur les plaintes :

- ▶ lorsque les articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas concernés ;
- ▶ lorsque aucune question de responsabilité pénale ou disciplinaire n'est posée ; ou
- ▶ lorsque le mécanisme indépendant de plaintes contre la police confie à la police le soin de traiter la plainte.

224. Voir par exemple *Acar c. Turquie* (Requête n° 26307/95), Arrêt du 8 avril 2004, par. 221.

6. Fonctionnement du système de plaintes contre la police

6.1 Visibilité et accessibilité

42. La police et le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devraient être communément chargés d'assurer la visibilité et l'accessibilité du système de plaintes contre la police. En raison de sa visibilité et de ses liens fréquents avec le public, le service de police se trouve dans une position idéale pour faire connaître le système de plaintes, tel que supervisé par le mécanisme indépendant de plaintes contre la police.

43. Parmi les autres exemples de bonnes pratiques figurent :

- ▶ la communication d'information concernant les plaintes sur les supports publicitaires de la police ;
- ▶ l'affichage, de façon bien visible, de renseignements sur les plaintes dans tous les locaux de la police, en particulier dans les locaux de garde-à-vue ;
- ▶ l'information, par écrit, de toutes les personnes détenues dans les locaux de la police sur la marche à suivre pour déposer une plainte lorsqu'elles sont libérées ;
- ▶ le fait pour les policiers, lorsqu'ils sont en service, d'avoir sur eux des « fiches d'information sur les plaintes » qui peuvent être remises aux particuliers qui expriment leur mécontentement à propos de la police ;
- ▶ l'affichage de renseignements sur les plaintes contre la police dans les espaces publics administrés par les organismes de justice pénale et notamment, sur les poursuites, le sursis avec mise à l'épreuve, les services pénitentiaires et judiciaires ; et
- ▶ l'affichage d'informations sur les plaintes contre la police dans les espaces publics qui ne relèvent pas du système de justice pénale, y compris dans les structures communautaires, les structures de conseil et d'aide sociale.

44. Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires de police sont fréquemment au contact de personnes dont les profils sont très différents, or la situation dans laquelle se trouve un éventuel plaignant peut avoir une incidence sur la confiance nécessaire pour utiliser le système de plaintes. L'accès à ce système devrait se faire par l'intermédiaire de la police ou du mécanisme indépendant de plaintes contre la police. Toute une série de moyens devraient être prévus pour faciliter l'accès du plaignant confiant et pleinement conscient de son droit de déposer une plainte, qui souhaite traiter immédiatement et directement avec la police. Le plaignant qui manque de confiance et préfère

obtenir des conseils sans traiter directement avec la police devrait également bénéficier d'un accès sans réserve et complet au système de plaintes.

45. Pour être représenté dans tous les aspects du traitement de sa plainte, le plaignant devrait être en mesure de choisir le représentant légal, le mandataire ou la tierce partie de son choix. Pour préserver ses intérêts légitimes, il devrait se voir allouer une aide financière lui permettant d'obtenir des conseils juridiques et d'être représenté.

46. L'accès du plaignant ou du représentant de son choix au système de plaintes contre la police peut être assuré par différents moyens, notamment :

- ▶ en personne, dans les locaux de la police, que ce soit au moment de la survenance de l'événement à l'origine de la plainte ou ultérieurement ;
- ▶ en joignant la police ou le mécanisme indépendant de plaintes contre la police par téléphone ;
- ▶ en adressant une télécopie à la police ou au mécanisme de plaintes contre la police ;
- ▶ en adressant un courrier à la police ou au mécanisme indépendant de plaintes contre la police ; ou
- ▶ en contactant la police ou le mécanisme indépendant de plaintes contre la police par voie électronique, par courriel ou via l'Internet.

47. Les fonctionnaires de police qui recueillent les réclamations générales du public dans les espaces d'accueil situés dans les locaux de la police ou par téléphone, devraient bénéficier d'une formation et être en mesure de donner des informations de base sur le système de plaintes.

6.2 Notification, enregistrement et répartitions possibles

48. Tous les décès et toutes les blessures graves survenus pendant la garde-à-vue ou dans le cadre d'activités de police doivent être signalés le plus rapidement possible au mécanisme indépendant de plaintes contre la police à des fins d'enregistrement²²⁵.

49. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police doit être habilité à procéder immédiatement à une enquête sur un incident ayant impliqué un

225. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 339.

décès ou des blessures graves en l'absence de plainte ou de consentement de la victime, ou en cas de décès, des proches de la victime²²⁶.

50. Les éventuels plaignants et leurs représentants nommés qui décident de porter plainte en personne ou par téléphone devraient être traités avec respect et considérés par la police et par le mécanisme indépendant de plaintes contre la police comme étant des citoyens qui exercent leur devoir civique.

51. La plainte peut être notifiée à la police ou au mécanisme indépendant de plaintes contre la police.

52. Toutes les plaintes devraient être enregistrées par le mécanisme de plaintes contre la police. Toute plainte déposée à la police devrait être transmise au mécanisme indépendant de plaintes contre la police à des fins d'enregistrement.

53. Les allégations de mauvais traitements ou de comportements répréhensibles portées à la connaissance d'une autorité de justice devraient être enregistrées et transmises au mécanisme indépendant de plaintes contre la police à des fins d'enregistrement²²⁷. La même règle devrait s'appliquer lorsque des éléments de preuve fiables sont portés à la connaissance d'une autorité de justice.

54. Lorsque des allégations concernant des mauvais traitements ou des comportements répréhensibles, ou lorsque des éléments de preuve fiables sont portés à la connaissance d'un agent de la justice pénale²²⁸ ou d'un médecin, ceux-ci doivent être invités à saisir le mécanisme indépendant de plaintes contre la police à des fins d'enregistrement.

55. La police devrait être compétente pour traiter les plaintes relatives à la notification, avant qu'elles ne soient enregistrées par le mécanisme indépendant de plaintes contre la police dans les cas suivants :

- ▶ lorsque les plaintes en question sont de la catégorie des plaintes traitées par la police ; et
- ▶ lorsque le plaignant souhaite voir sa plainte traitée par la police sans l'intervention du mécanisme indépendant de plainte contre la police.

226. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 339.

227. Voir par exemple, les *Normes du CPT*, Chapitre IX., par. 28.

228. Voir par exemple, *Aksoy c. Turquie* (100/1995/606/694), Arrêt du 18 décembre 1996, par. 56 et 99.

56. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être chargé de répartir les plaintes et de déterminer quelle procédure leur est applicable. Entre autres exemples de décisions sur la répartition des plaintes, on peut évoquer :

- ▶ l'absence de mesure complémentaire au motif que la plainte n'est pas étayée ;
- ▶ l'absence de mesure complémentaire sur instruction du plaignant ;
- ▶ le classement de la plainte dans la catégorie des plaintes relatives aux services et sa transmission au service approprié ;
- ▶ la confirmation de la décision de la police de traiter la plainte avant qu'elle ne soit transmise au mécanisme indépendant de plaintes contre la police ;
- ▶ la consultation avec l'autorité concernée lorsque la plainte est liée à une procédure pénale en cours, et report éventuel de la décision sur la répartition jusqu'à la clôture de cette procédure ;
- ▶ renvoi à la police à des fins de médiation ;
- ▶ renvoi à la police à des fins d'enquête ; ou
- ▶ saisine d'un enquêteur du mécanisme indépendant de plaintes contre la police.

6.3 Procédure de médiation

57. Un praticien peut considérer qu'une réclamation n'a pas d'importance alors qu'elle est peut-être le signe d'une souffrance. Le traitement réservé à ces plaintes peut avoir des conséquences sur la confiance de la population dans le système de plaintes contre la police et dans la police.

58. Lorsqu'ils sont au contact du public, les fonctionnaires de police sont régulièrement saisis de réclamations qui ne justifient pas le dépôt d'une plainte. Le problème peut être réglé par le biais d'explications, de la reconnaissance d'un point de vue divergent ou par des excuses. Lorsqu'un malentendu ou un manque de communication entre un fonctionnaire de police et un particulier aboutissent au dépôt d'une plainte, il n'appartient pas automatiquement à la police ou au mécanisme indépendant de plaintes contre la police d'engager une enquête prolongée et coûteuse. Il y a d'ailleurs peu de chance pour que cette enquête apporte une réponse satisfaisante au souci du plaignant de voir sa plainte traitée rapidement, simplement et directement. Une disposition devrait prévoir qu'il sera statué sur de telles plaintes par le biais de la médiation ou autre moyen moins officiel.

59. Le fonctionnaire de police chargé de traiter une plainte éligible à une procédure de médiation devra prendre des mesures pour recueillir des informations sur la plainte et sur la manière dont le plaignant et fonctionnaire mis en cause souhaitent procéder, et, le cas échéant, nommera un médiateur.

60. Entre autres exemples de moyens par lesquels une plainte traitée par le biais de la médiation peut être réglée de manière satisfaisante et en temps utile avec l'accord du plaignant et du fonctionnaire mis en cause, l'on peut mentionner :

- ▶ l'envoi d'un courrier par un fonctionnaire de police de rang supérieur au plaignant, fournissant une explication au sujet du fait litigieux et, le cas échéant, des excuses ;
- ▶ la rencontre entre le plaignant, accompagné de son représentant, et un fonctionnaire de police de rang supérieur ;
- ▶ l'offre d'indemnisation à titre gracieux ; ou
- ▶ l'organisation par un fonctionnaire de police de rang supérieur ou un médiateur indépendant, d'une rencontre entre le plaignant - qui peut être accompagné de ses conseils s'il en fait la demande - et le fonctionnaire mis en cause.

61. Tout plaignant devrait se voir accorder le droit de contester la manière dont la police a traité sa plainte ou statué par le biais de la médiation, en saisissant le mécanisme indépendant de plaintes contre la police.

6.4 Déroulement de l'enquête

62. Outre le fait que les plaintes concernant les articles 2 et 3 doivent faire l'objet d'enquêtes conformes aux cinq principes de la Cour européenne des droits de l'homme définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes contre la police, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offre également des lignes directrices utiles à tous les stades du processus de plaintes contre la police.

Indépendance

63. L'existence d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police, doté d'un large pouvoir de contrôle sur l'ensemble du système de plaintes contre la police, contribue de manière significative au respect du principe d'indépendance. La responsabilité du mécanisme indépendant de plaintes contre la police en matière d'enregistrement et de choix de la procédure de

traitement de la plainte est pleinement compatible avec l'idée selon laquelle l'absence de lien institutionnel ou hiérarchique entre les enquêteurs et le fonctionnaire mis en cause doit compléter l'indépendance concrète²²⁹. Il faudra un critère précis pour déterminer qui doit être responsable de l'enquête sur une plainte et qui doit la mener.

64. La gravité de la plainte, évaluée à la lumière de l'épreuve subie par le plaignant et des conséquences qui en résultent pour le fonctionnaire mis en cause et pour l'intérêt public, est un élément important pour déterminer celui ou celle qui se verra confier l'enquête.

65. La question des ressources financières sera prise en considération pour déterminer quelle entité, police ou mécanisme indépendant de plaintes contre la police, sera chargée de l'enquête et supportera par conséquent l'essentiel des frais occasionnés.

66. On trouvera ci-après quelques exemples de répartition des tâches entre la police et le mécanisme indépendant de plaintes contre la police, fondée sur le principe d'indépendance, la gravité de la plainte et les incidences financières :

- ▶ le mécanisme indépendant de plaintes contre la police aura la responsabilité et mènera l'enquête sur les plaintes relatives aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme traitées par ses enquêteurs;²³⁰
- ▶ le mécanisme indépendant de plaintes contre la police aura la responsabilité de l'enquête qui sera menée soit par ses enquêteurs soit par les enquêteurs de la police lorsque des questions de responsabilité pénale sont posées ;
- ▶ le mécanisme indépendant de plaintes contre la police ou la police, peuvent être responsables de l'enquête sur une plainte, qui sera menée soit par les enquêteurs du mécanisme indépendant de plaintes contre la police soit par les enquêteurs de la police, lorsque cette plainte concerne un droit ou une liberté énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme, sauf les articles 2 et 3, ou que des questions de responsabilité disciplinaire sont posées ;

229. Voir par exemple *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 325.

230. Voir par exemple *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, paragraphes 337 à 340.

- ▶ si une plainte relative à un service de police défaillant ou laissant à désirer justifie une enquête, celle-ci sera gérée par la police et l'enquête y relative sera effectuée par les enquêteurs de la police ;
- ▶ le mécanisme indépendant de plaintes contre la police sera responsable de l'enquête sur les incidents enregistrés mais n'ayant pas donné lieu à une plainte, et qui sont susceptibles d'être menés soit par des enquêteurs du mécanisme indépendant de plaintes contre la police soit par des enquêteurs de la police.

Pertinence

67. Le principe de pertinence a été dégagé pour que les enquêtes sur les plaintes contre la police soient efficaces et aboutissent au renvoi des contrevenants devant la justice.

68. Conformément au principe de légalité, les enquêtes sur les plaintes relatives aux agissements d'un fonctionnaire doivent être menées selon des procédures identiques à celles qui sont applicables au particulier suspecté d'agissements illicites, le fonctionnaire mis en cause bénéficiant de garanties similaires.

69. Pour que l'enquête sur les plaintes contre la police soit approfondie et complète, il faut notamment :

- ▶ recueillir le témoignage complet et précis du plaignant sur l'ensemble des circonstances ayant abouti au dépôt de sa plainte;²³¹
- ▶ prendre des mesures raisonnables pour trouver des témoins, y compris parmi la population²³² et les fonctionnaires de police²³³, et obtenir ainsi des dépositions complètes et fiables²³⁴ ;
- ▶ interroger les fonctionnaires de police accusés ou suspectés d'agissements illicites lorsque des questions de responsabilité pénale peuvent intervenir, en les considérant comme des suspects qui jouissent de garanties procédurales²³⁵ et en leur interdisant de s'entretenir avec des collègues avant qu'ils ne fassent leur déposition ;

231. Voir par exemple *Cobzaru c. Roumanie* (Requête n° 48254/99), Arrêt du 26 juillet 2007, par. 71.

232. Voir par exemple *Ognyanova c. Bulgarie* (Requête n°46317/99), Arrêt du 23 février 2006, par. 110.

233. Voir par exemple *Velikova c. Bulgarie* (Requête n°41488/98), Arrêt du 18 mai 2000, par. 79.

234. Voir par exemple, *Assenov c. Bulgarie* (90/1997/874/1086), Arrêt du 28 octobre 1998, par. 103.

235. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 330.

- ▶ déployer des efforts raisonnables pour réunir et analyser tous les éléments de preuve médico-légaux²³⁶ et médicaux²³⁷ ;
- ▶ mener les enquêtes sur la base de soupçons plausibles et ne pas ignorer les éléments de preuve produits à l'appui d'une plainte²³⁸ ou les retenir sans apprécier leur valeur, surtout lorsqu'il s'agit de déclarations de la police²³⁹ défavorables au plaignant²⁴⁰ ;
- ▶ mener des enquêtes sur les plaintes concernant des actes discriminatoires ou des comportements répréhensibles de la police motivés par la race²⁴¹, l'origine ethnique, la religion, la conviction, le genre, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge ou tout autre motif ; et
- ▶ mener obligatoirement, compte tenu des difficultés liées à l'établissement du fait discriminatoire, une enquête complémentaire approfondie sur l'ensemble des faits afin de déceler tout motif éventuel de discrimination²⁴².

Diligence

70. Le principe de diligence insiste sur la nécessité d'agir en temps utile et sur le fait que les enquêtes équitables et efficaces sur les plaintes²⁴³ doivent être entreprises sans tarder et menées rapidement. Tout retard peut se solder par la perte d'éléments de preuve cruciaux et l'impossibilité de mener une enquête appropriée²⁴⁴.

71. L'absence d'enquête menée dans les meilleurs délais peut donner le sentiment que la police est peu disposée à enquêter ou que les enquêteurs et le fonctionnaire mis en cause se sont accordés pour dissimuler l'agissement

236. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 329.

237. Voir par exemple, *Aksoy c. Turquie* (100/1995/606/694), Arrêt du 18 décembre 1996, par. 56.

238. Voir par exemple, *Aydin c. Turquie* (57/1996/676/866), Arrêt du 25 septembre 1997, par. 98.

239. Voir par exemple, *Kaya c. Turquie* (158/1996/777/978), Arrêt du 19 février 1998, par. 89.

240. Voir par exemple, *Cobzaru c. Roumanie* (Requête n° 48254/99), Arrêt du 26 juillet 2007, par. 72.

241. Voir par exemple, *Nachova c. Bulgarie* (Requête n° 43577/98 and 43579/98), Arrêt du 6 juillet 2005, paragraphes 162 à 168 ; et la Recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur les plaintes relatives à des allégations de discrimination raciale, *Recommandation de politique générale n° 11, sur la lutte contre le racisme et la discrimination dans les activités de la police*, par. 51.

242. Voir par exemple, *Nachovac. Bulgarie* (Requêtes nos. 43577/98 et 43579/98), Arrêt du 6 juillet 2005, §§ 160-164.

243. Voir par exemple, *Ognyanova c. Bulgarie* (Requête n° 46317/99), Arrêt du 23 février 2006, par. 114.

244. Voir par exemple *Aydin c. Turquie* (57/1996/676/866), Arrêt du 25 septembre 1997, par. 108.

illicite²⁴⁵. Tout retard peut être préjudiciable pour le fonctionnaire mis en cause, équivaloir à un abus de procédure, et se solder par la non-comparution de l'auteur de l'infraction alors même que sa culpabilité est étayée par des éléments de preuve irréfutables²⁴⁶.

72. Le principe de diligence joue un rôle crucial pour préserver la confiance dans la primauté du droit et assurer le respect du principe élémentaire qui régit les activités de police, à savoir que les fonctionnaires de police sont à la fois responsables devant la loi et protégés par elle tout au long du processus de traitement des plaintes contre la police.

73. Le respect du principe de diligence est assuré par :

- ▶ la mise en œuvre dans les meilleurs délais des procédures de notification, d'enregistrement et de répartition ;
- ▶ la pleine coopération avec le mécanisme indépendant de plaintes contre la police dans l'enquête sur les plaintes concernant des incidents graves afin, en particulier, de préserver les éléments de preuve lorsque les fonctionnaires de police se déplacent sur le lieu où les faits se sont produits avant les enquêteurs du mécanisme indépendant de plaintes contre la police²⁴⁷ ; et
- ▶ La rapidité dans la réalisation d'une enquête approfondie et complète et dans le règlement d'une plainte.

Contrôle du public

74. L'objectif du principe de contrôle du public est d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte, tant au plan théorique que dans la pratique. Il doit être tenu compte de la nature confidentielle et sensible des enquêtes sur les plaintes contre la police ; quant à l'étendue du contrôle exercé par le public, elle varie selon les cas²⁴⁸.

75. Les principes de contrôle du public et de l'association de la victime à la procédure sont étroitement liés. Il devrait être prévu que les rapports et autres

245. Voir par exemple, *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 330.

246. Voir par exemple, *Bati c. Turquie* (Requêtes nos. 33097/96 et 57834/00), Arrêt du 3 juin 2004, par. 147.

247. Voir par exemple *Ramsahai c. Pays-Bas* (Requête n° 52391/99), Arrêt du 15 mai 2007, par. 338.

248. Voir par exemple, *Isayeva c. Fédération de Russie* (Requêtes nos. 5794/00, 57948/00 et 57949/00), Arrêt du 24 février 2005, par. 213.

documents seront communiqués, en particulier au plaignant. La divulgation de documents contenant les motifs pour lesquels une décision a été prise peut contribuer à dissiper tout soupçon d'impunité de la police en cas de comportement répréhensible²⁴⁹. Dans certains cas, lorsqu'un décès ou des blessures graves sont survenus pendant la garde-à-vue, il peut être nécessaire d'organiser une audition publique devant une autorité de justice²⁵⁰, ou une audience disciplinaire publique.

76. Faute d'accès aux rapports et documents une fois que la procédure de plainte a été menée à son terme, les plaignants risquent de se voir priver de la possibilité de contester la manière dont leur plainte a été traitée ou réglée²⁵¹.

Association de la victime à la procédure

77. Le principe d'association de la victime à la procédure, en assurant la participation de la victime à l'enquête, permet de préserver ses intérêts légitimes dans le cadre du système de plaintes²⁵². Pour favoriser la participation du plaignant, sans préjudice pour le fonctionnaire mis en cause, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police ou le fonctionnaire de police chargé de traiter la plainte devraient garder le contact avec le plaignant. Celui-ci devrait être consulté et tenu informé de l'avancée du processus de règlement de sa plainte²⁵³.

78. Il importe que le principe de la participation de la victime soit utile et effectivement appliqué, et ne reste pas vide de sens et rhétorique. Les intérêts du plaignant, qui peut avoir subi un traumatisme, manquer de confiance ou ne pas comprendre le fonctionnement du système de plaintes contre la police, ne sont pas protégés si l'intéressé rencontre des difficultés pour échanger avec la police ou avec le mécanisme indépendant de plaintes contre la police au sujet de sa plainte. Pour aider les plaignants qui ont subi un traumatisme à surmonter leur épreuve tout au long du processus de règlement de leur plainte, l'aide aux victimes et des conseils devraient leur être fournis. Pour que leurs

249. Voir par exemple, *McKerr c. Royaume Uni* (Requête n° 28883/95), Arrêt du 4 mai 2001, par. 338.

250. Voir par exemple, *Edwards c. Royaume Uni* (Requête n° 46477/99) Arrêt du 14 mars 2002, par. 84.

251. Voir par exemple, *Oğur c. Turquie* (Requête n° 21594/93), Arrêt du 20 mai 1999, par. 92.

252. Voir par exemple, *Güleç c. Turquie* (54/1997/838/1044), Arrêt du 27 juillet 1998, par. 82.

253. Voir par exemple, *Edwards c. Royaume Uni* (Requête n° 46477/99) Arrêt du 14 mars 2002, par. 84.

intérêts soient effectivement protégés, les plaignants devraient avoir droit à des conseils juridiques et bénéficier de l'assistance d'un conseil²⁵⁴.

79. Le respect du principe de la participation de la victime, en particulier lorsque celle-ci bénéficie d'un conseil juridique, permettra au plaignant de contrôler la procédure et de dénoncer les pratiques indues et inefficaces. Le respect de ce principe permettra également une plus grande indépendance en faisant en sorte que les intérêts du plaignant ne cèdent pas le pas devant ceux d'un puissant service de police.

6.5 Règlement et réexamen

80. Lorsqu'ils établissent le rapport d'enquête, les enquêteurs du mécanisme indépendant de plaintes contre la police ou de la police doivent se prononcer sur la plainte de manière indépendante et impartiale, et déterminer si celle-ci est ou non étayée par des éléments de preuve. Le plaignant qui conteste la manière dont sa plainte a été traitée ou réglée devrait se voir accorder le droit de faire appel devant le mécanisme indépendant de plaintes de la police si l'enquête a été effectuée par la police, ou devant un tribunal judiciaire si l'enquête a été menée par le mécanisme indépendant de plaintes contre la police.

81. Une fois la plainte réglée, cinq solutions sont possibles :

- ▶ aucune mesure complémentaire n'est prise ;
- ▶ des poursuites pénales sont engagées contre le fonctionnaire de police concerné ;
- ▶ une procédure disciplinaire est engagée contre le fonctionnaire de police concerné ;
- ▶ des mesures non-officielles sont prises contre le fonctionnaire de police concerné par la direction de la police, ou
- ▶ la pratique policière est modifiée sur la base des enseignements tirés.

Le plaignant devrait être informé par écrit et oralement de la suite donnée à sa plainte.

82. La perspective de poursuites pénales ou disciplinaires contre un fonctionnaire de police dont le comportement répréhensible est avéré constitue

254. Voir par exemple la Recommandation de politique générale de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance concernant des plaintes de discrimination raciale n° 11, *Sur la lutte contre le racisme et la discrimination dans les activités de la police*, par. 51

une protection importante contre l'impunité de la police²⁵⁵, et contribue de manière significative à la confiance du public dans le système de plaintes contre la police²⁵⁶. Les fonctionnaires de police sont passibles de procédures pénales ou disciplinaires qui ne dépendent pas de l'enquête sur la plainte les concernant; quant aux droits et aux garanties dont ils bénéficient, la question ne relève pas du domaine couvert par le présent Avis. La raison en est que les fonctionnaires sont soumis aux procédures classiques de la justice pénale et bénéficient notamment des garanties d'une procédure régulière, et que la discipline relève de la responsabilité du service de police.

83. Un modèle de mise en œuvre des procédures pénales et disciplinaires visant les fonctionnaires de police consiste à confier le soin à la justice pénale classique ou à la police de les engager. En présence d'éléments de preuve susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait transmettre son rapport d'enquête à l'autorité de poursuites - à charge pour celle-ci d'engager ou non l'action pénale - et à la police, afin que celle-ci se prononce sur l'engagement éventuel d'une procédure disciplinaire.

84. Lorsqu'elles décident d'engager ou non une procédure pénale ou disciplinaire, l'autorité de poursuites et la police devraient examiner les recommandations contenues dans le rapport d'enquête sur la plainte établi par l'enquêteur. L'autorité chargée de poursuivre, la police et le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devraient motiver toutes leurs décisions concernant l'engagement de l'action pénale ou de procédures disciplinaires²⁵⁷.

85. Une inquiétude existe, dans certains États membres, selon laquelle la proximité des relations de travail entre la police et l'autorité de poursuites, dans le cadre de la procédure pénale classique, nuit à l'indépendance et à l'impartialité des poursuites dans la pratique. Une cause principale d'inquiétude est que la coopération entre les enquêteurs de la police et les juristes de l'autorité de poursuites puisse porter atteinte à l'indépendance des procureurs lorsque ceux-ci traitent de dossiers concernant les fonctionnaires de police. Pour tenter de régler ce problème, des autorités spécialisées en matière de poursuites pénales, disposant de leurs propres enquêteurs, ont été mises en

255. Normes du CPT, Chapitre IX, par. 31.

256. Voir par exemple, *Guja c. République de Moldova* (Requête n° 14277/04), Arrêt du 12 février 2008, par. 88.

257. Voir par exemple *McKerr c. Royaume Uni* (Requête n° 28883/95), Arrêt du 4 mai 2001, par. 157.

place dans certaines juridictions, pour mener les enquêtes sur les plaintes visant les fonctionnaires de police et exercer les poursuites pénales.

86. Ce type de système indépendant de poursuites de la police pourrait être adapté aux systèmes de plaintes contre la police qui fonctionnent sous les auspices d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police. En suivant l'exemple de certains médiateurs européens qui sont compétents pour mettre en cause les intéressés devant les tribunaux, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police pourrait se voir accorder des pouvoirs similaires pour porter des accusations pénales une fois l'enquête sur la plainte arrivée à son terme. Il va de soi que la faisabilité d'une telle mesure dépend en grande partie du système constitutionnel et juridique de chaque état membre. Il faudrait également veiller en particulier à ce que les fonctionnaires bénéficient de garanties et d'une protection de leurs droits, en tant que défendeurs au procès pénal.

87. Des enseignements peuvent être tirés de chaque plainte. Certaines conclusions sur l'état des relations entre la police et la population locale peuvent être tirées lorsqu'une plainte a été jugée infondée. Les études statistiques et empiriques sur les plaintes et l'analyse des plaintes sont d'une importance capitale pour une police démocratique et tenue de rendre compte. Un mécanisme indépendant de plaintes contre la police sera idéalement situé dans les endroits où la population locale a affaire avec la police ; il sera alors à même de fournir à la police et au public des avis informés sur la manière d'accroître l'efficacité des services de police et d'améliorer les relations entre la police et la population locale. Si après avoir traité une plainte, ou après avoir réalisé des études et des analyses sur les plaintes, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police ou la police considèrent qu'il convient de mettre en pratique les enseignements qui en découlent, cela ne devrait être fait qu'après consultation avec l'autre partie.

Références

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2007), *Les violences policières ne sauraient rester impunies*, Point de vue du 3 décembre 2007, disponible à l'adresse suivante : www.commissioner.coe.int

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2008), *Rapport de l'atelier d'experts intitulé « Mécanismes de plaintes contre la police : assurer leur indépendance et leur efficacité »*, CommDH(2008)16, disponible à l'adresse suivante : www.commissioner.coe.int

Conseil de l'Europe (2001), *Code européen d'éthique de la police*, Recommandation n° 10 – Rec (2001)10 – du Comité des Ministres aux États membres (adoptée le 19 septembre 2001 par le Comité des Ministres lors de la 765^e réunion des Vice-ministres)

Conseil de l'Europe – Comité européen de prévention de la torture et autres peines ou traitements inhumains (2006), *Normes du CPT: Sections « de fond » des Rapports généraux du CPT*, CPT/Inf (2002) 1 – Rev. 2006

Conseil de l'Europe – Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance (2007), *Recommandation de politique générale n° 11: Sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police*

Conseil de l'Europe – Groupe de travail conjoint informel sur la Police et les droits de l'homme (2000), *Policing in a Democratic Society: Is your police service a human rights champion?*

Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (2008), *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police advisor to the OSCE General Secretary*

Résolution n° 169 (1979) adoptée à la 34^e session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, 34/169. *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois.*

Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (1993) *Principes des Nations Unies concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (Principes de Paris) annexés à la Résolution de l'Assemblée générale sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (A/RES/48/134, 85^e Réunion plénière, 20 décembre 1993)

Équipe internationale de police des Nations Unies (UNIPTF), *Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina.*

Annexe 3 : 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

Adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 2000 (Résolution 55/89 Annexe)

1. Toute enquête efficace sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés «torture ou autres mauvais traitements») visant à établir la réalité des faits a notamment pour objet :

a) D'élucider les faits, d'établir et de reconnaître la responsabilité des particuliers et de l'État envers les victimes et leur famille ;

b) De déterminer les mesures nécessaires pour éviter que ces faits ne se reproduisent ;

c) De faciliter les poursuites ou, le cas échéant, les sanctions disciplinaires contre ceux dont l'enquête a établi la responsabilité, et de mettre en évidence la nécessité pour l'État d'accorder pleine réparation, notamment de verser une indemnité juste et adéquate et de fournir des soins médicaux et des moyens de réadaptation.

2. Les États doivent veiller à ce que toute plainte ou information alléguant des actes de torture ou des mauvais traitements fasse promptement l'objet d'une enquête approfondie. Même en l'absence d'une plainte formelle, une enquête doit être ouverte s'il existe d'autres indications donnant à penser qu'on se trouve en présence de cas de torture ou de mauvais traitements. Les enquêteurs doivent être compétents et impartiaux et indépendants vis-à-vis des suspects et de l'organe qui les emploie. Ils doivent être habilités à prendre connaissance des résultats des enquêtes menées par des experts médicaux impartiaux ou par d'autres experts ou à ordonner de telles enquêtes. Les enquêtes doivent être menées selon des méthodes qui répondent aux normes professionnelles les plus exigeantes et leurs conclusions doivent être rendues publiques.

3. a) L'autorité chargée de l'enquête doit être en mesure et a l'obligation d'obtenir tous les renseignements nécessaires à l'enquête²⁵⁸. Les enquêteurs doivent disposer de toutes les ressources budgétaires et techniques dont ils ont besoin pour travailler efficacement. Ils ont aussi le pouvoir d'obliger à comparaître et à témoigner toute personne agissant à titre officiel dont on suppose qu'elle est impliquée dans des actes de torture ou des mauvais traitements. Il en va de même en ce qui concerne les témoins. À cette fin, l'autorité chargée de l'enquête est habilitée à citer les témoins à comparaître, y compris les fonctionnaires en cause, et à exiger que des preuves soient fournies.

b) Les victimes présumées de torture ou de mauvais traitements, les témoins, les personnes chargées de l'enquête et leur famille doivent jouir d'une protection contre la violence, les menaces de violence ou toute autre forme d'intimidation qui peut être liée à l'enquête. Les personnes éventuellement impliquées dans des actes de torture ou des mauvais traitements doivent être écartées de toute fonction leur permettant d'exercer une autorité, directe ou indirecte, sur les plaignants, les témoins et leur famille ainsi que sur les personnes chargées de l'enquête.

4. Les victimes présumées de torture ou de mauvais traitements et leurs représentants légaux sont informés de toute audition qui pourrait être organisée, ont la possibilité d'y assister et ont accès à toute information touchant l'enquête; ils peuvent produire d'autres éléments de preuve.

5. a) Lorsque les procédures d'enquête établies sont inadéquates, soit que les compétences techniques ou l'impartialité nécessaires fassent défaut, soit que l'on se trouve en présence d'abus apparemment systématiques ou pour toute autre raison grave, les États veillent à ce que l'enquête soit confiée à une commission d'enquête indépendante ou menée selon une procédure similaire. Les membres de la commission sont choisis pour leur impartialité, leur compétence et leur indépendance personnelles reconnues. Ils doivent, en particulier, être indépendants vis-à-vis des suspects et des institutions ou organes qui les emploient. La commission a tout pouvoir pour obtenir tout renseignement nécessaire à l'enquête, et mène celle-ci conformément aux présents principes 10 /.

b) Un rapport écrit est établi dans un délai raisonnable; il doit notamment indiquer la portée de l'enquête, décrire les procédures et méthodes utilisées pour apprécier les éléments de preuve et contenir des conclusions

258. Dans certains cas, la déontologie exigera que ces renseignements restent confidentiels. Cette exigence devra être respectée.

et recommandations fondées sur les faits établis et le droit applicable. Sitôt achevé, le rapport est rendu public. Il expose en détail les événements constatés et les éléments de preuve sur lesquels s'appuient ces constatations et précise le nom des témoins ayant déposé, à l'exception de ceux dont l'identité n'a pas été révélée aux fins de leur protection. L'État répond dans un délai raisonnable au rapport d'enquête et, le cas échéant, indique les mesures à prendre pour y donner suite.

6. a) Les experts médicaux intervenant dans des enquêtes sur la torture ou les mauvais traitements doivent satisfaire en tout temps aux normes éthiques les plus exigeantes et, en particulier, doivent, avant de procéder à tout examen, obtenir que les intéressés consentent en connaissance de cause. Cet examen doit être conforme aux règles établies de la pratique médicale. En particulier, il doit se faire en privé sous le contrôle de l'expert médical et en dehors de la présence d'agents de la sécurité et autres fonctionnaires.

b) L'expert médical élabore sans retard un rapport écrit détaillé, qui comporte à tout le moins les éléments suivants :

i) Circonstances de l'entretien : nom de la personne examinée et nom et affiliation des personnes présentes lors de l'examen ; heure et date précises ; emplacement, nature et adresse (y compris, le cas échéant, le local) de l'établissement où l'examen a lieu (par exemple, centre de détention, hôpital ou maison privée) ; conditions dans lesquelles l'intéressé s'est trouvé lors de l'examen (par exemple, obstacles rencontrés à son arrivée ou pendant l'examen, présence de forces de sécurité pendant l'examen, comportement des personnes accompagnant le détenu ou déclarations menaçantes faites à l'encontre du médecin examinateur) ; et tout autre facteur pertinent ;

ii) Faits : compte rendu détaillé des faits rapportés par l'intéressé pendant l'examen, notamment les actes de torture ou les mauvais traitements allégués, le moment où ils se seraient produits et toute autre plainte faisant état de symptômes physiques ou psychologiques ;

iii) Examen physique et psychologique : compte rendu de toutes les conclusions d'ordre physique et psychologique tirées de l'examen clinique, y compris des tests de diagnostic appropriés, et, si possible, des photos en couleurs de toutes les lésions ;

iv) Opinion : considérations concernant le lien probable existant entre les conclusions d'ordre physique et psychologique et la possibilité de torture ou de mauvais traitements. Une recommandation doit être faite

sur tout traitement médical ou psychologique ou un examen ultérieur qui seraient nécessaires;

v) Identification: le rapport doit indiquer clairement qui a procédé à l'examen et être signé.

c) Le rapport est confidentiel et communiqué à l'intéressé ou au représentant qu'il a désigné. Il faut demander à l'intéressé ou à son représentant ce qu'il pense du processus d'examen et faire état de cette opinion dans le rapport. Le texte de cette opinion doit, le cas échéant, être également communiqué à l'autorité chargée d'enquêter sur les allégations de torture ou de mauvais traitements. Il incombe à l'État de veiller à ce que ce document parvienne effectivement à cette autorité. Le rapport ne doit être communiqué à personne d'autre, sauf avec le consentement de l'intéressé ou l'autorisation d'un tribunal habilité à cet effet.

Annexe 4 : Application de l'article 2 par les États parties de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

(Comité contre la torture instauré par la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)

Observation générale n° 2

I. Introduction

1. La présente Observation générale porte sur les trois paragraphes de l'article 2, dont chacun expose des principes fondamentaux distincts mais interdépendants qui étayent l'interdiction absolue de la torture énoncée dans la Convention.

Depuis l'adoption de la Convention, le caractère absolu et intangible de cette interdiction s'est progressivement inscrit dans le droit international coutumier. Les dispositions de l'article 2 renforcent cette norme impérative et constituent la base juridique sur laquelle le Comité se fonde pour mettre en œuvre des moyens efficaces de prévention, y compris, mais sans s'y limiter, les mesures énoncées dans les articles 3 à 16 compte tenu de l'évolution des menaces, problèmes et pratiques.

2. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 2 obligent chaque État à prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres qui renforceront l'interdiction de la torture et doivent, en fin de compte, être efficaces pour prévenir les actes de torture. Pour que soient effectivement prises des mesures réputées empêcher les actes de torture ou les réprimer, la Convention énonce dans les articles suivants les obligations de l'État partie en la matière.

3. L'obligation de prévenir la torture consacrée à l'article 2 est de portée large. Cette obligation et celle de prévenir les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après « mauvais traitements »), énoncée au paragraphe 1 de l'article 16, sont indissociables, interdépendantes et intimement liées. Dans la pratique, l'obligation de prévenir les mauvais traitements recoupe celle d'empêcher que des actes de torture ne soient commis et lui est dans une large mesure équivalente. En identifiant les moyens de prévenir les mauvais traitements, l'article 16 met l'accent « en particulier » sur les mesures énoncées aux articles 10 à 13, mais sans s'y limiter, comme l'a expliqué le Comité, par exemple, à propos de l'indemnisation visée l'article 14. Dans la pratique, la ligne de démarcation entre les mauvais traitements et la torture est souvent floue. L'expérience montre que les circonstances qui sont à l'origine de mauvais traitements ouvrent souvent la voie à la torture; les mesures requises pour empêcher la torture doivent donc aussi s'appliquer à la prévention des mauvais traitements. C'est pourquoi le Comité a considéré que l'interdiction des mauvais traitements était elle aussi intangible en vertu de la Convention et que leur prévention devait être efficace et ne souffrir aucune exception.

4. Les États parties sont tenus de supprimer tous les obstacles, juridiques ou autres, qui empêchent l'élimination de la torture et des mauvais traitements et prendre des mesures positives effectives pour prévenir efficacement de telles pratiques et empêcher qu'elles ne se reproduisent. Ils sont également tenus d'effectuer un examen régulier de leur législation et de la mise en oeuvre de la Convention et, si besoin est, de les améliorer, conformément aux observations finales du Comité et aux constatations adoptées au sujet de communications individuelles. Si les mesures prises par les États parties ne parviennent pas à éradiquer les actes de torture, la Convention impose de les réviser et/ou d'en adopter de nouvelles qui soient plus efficaces. De même, les mesures que le Comité considère efficaces et recommande d'adopter sont en constante évolution comme le sont aussi, malheureusement, les méthodes de torture et de mauvais traitements.

II. Interdiction absolue

5. Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose que l'interdiction de la torture est absolue et qu'il est impossible d'y déroger. Il précise qu'*aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit*, ne peut être invoquée par un État partie pour justifier la torture dans tout territoire sous sa juridiction. La Convention cite entre autres circonstances exceptionnelles l'état de guerre ou de menace de guerre, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception. Cela

inclut toute menace d'acte terroriste ou de crime violent ainsi que le conflit armé, international ou non international. Le Comité rejette catégoriquement la pratique profondément préoccupante consistant pour les États à tenter de justifier la torture ou les mauvais traitements par la nécessité de protéger la sécurité publique ou d'éviter une situation d'urgence, que ce soit dans les situations susmentionnées ou dans toute autre situation. Il rejette également l'invocation de motifs fondés sur la religion ou les traditions pour justifier une dérogation à cette interdiction absolue. Il considère qu'une amnistie ou tout autre obstacle juridique qui empêcherait que les auteurs d'actes de torture ou de mauvais traitements fassent rapidement l'objet de poursuites et de sanctions équitables, ou qui exprimerait une réticence à cet égard, violerait le principe d'intangibilité.

6 Le Comité rappelle à tous les États parties à la Convention qu'il leur est impossible de déroger aux obligations auxquelles ils ont souscrit en ratifiant la Convention. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, il a précisé que les obligations énoncées aux articles 2 (selon lequel « aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, ... ne peut être invoquée pour justifier la torture »), 15 (qui interdit d'invoquer des aveux obtenus sous la torture comme élément de preuve dans une procédure, si ce n'est contre l'auteur des actes de torture) et 16 (qui interdit les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) doivent être respectées en toutes circonstances²⁵⁹. Le Comité considère que les obligations énoncées dans les articles 3 à 15 s'appliquent indifféremment à la torture et aux mauvais traitements. Il reconnaît que les États parties peuvent choisir les mesures par lesquelles ils s'acquittent de ces obligations pour autant qu'elles soient efficaces et conformes à l'objet et au but de la Convention.

7. Le Comité considère également que la notion de « territoire sous sa juridiction », étroitement liée au principe d'intangibilité, s'entend de tout territoire ou établissement et doit être appliquée sans discrimination d'aucune sorte de manière à protéger quiconque, ressortissant ou non-ressortissant, relève de droit ou de fait d'un État partie. Il souligne que l'obligation de l'État de prévenir la torture s'applique aussi à quiconque agit, de droit ou de fait, au nom de l'État partie ou en liaison avec lui ou encore à sa demande. Il est urgent que chaque État partie suive de près ses agents et quiconque agit à sa demande et repère tout acte de torture ou tout mauvais traitement résultant

259. Le 22 novembre 2001, le Comité a adopté une déclaration à propos des événements du 11 septembre 2001, qui a été adressée à chaque État partie à la Convention (A/57/44, par. 17 et 18).

notamment de mesures antiterroristes et en rende compte au Comité, en lui indiquant les mesures prises pour enquêter sur les actes de cette nature, et les punir et les prévenir à l'avenir, en accordant une attention particulière à la responsabilité légale des auteurs directs et des supérieurs hiérarchiques, que les actes aient été commis à leur instigation ou avec leur consentement explicite ou tacite.

III. Teneur de l'obligation de prendre des mesures efficaces

8. Les États parties doivent ériger la torture en infraction passible de sanctions pénales. Pour cela, ils doivent se fonder à tout le moins sur la définition de la torture figurant à l'article premier de la Convention, et sur les dispositions de l'article 4.

9. Si la définition de la torture en droit interne est trop éloignée de celle énoncée dans la Convention, le vide juridique réel ou potentiel qui en découle peut ouvrir la voie à l'impunité. Dans certains cas, même si les termes utilisés sont les mêmes, le sens peut en être restreint par le droit interne ou par la jurisprudence ; c'est pourquoi le Comité appelle chaque État partie à veiller à ce que toutes les branches de son gouvernement se conforment à la définition de la Convention pour définir les obligations de l'État. En même temps, le Comité reconnaît que les définitions de portée plus vaste inscrites dans les lois nationales servent également l'objet et le but de la Convention pour autant, à tout le moins, qu'elles contiennent les normes énoncées dans la Convention et qu'elles soient mises en œuvre conformément à ces normes. Il souligne en particulier que les critères d'intention et d'objectif énoncés à l'article premier ne supposent pas une analyse subjective des motivations de l'auteur et doivent être déterminés de manière objective compte tenu des circonstances. Il est essentiel d'enquêter et d'établir la responsabilité des personnes appartenant à la chaîne de commandement autant que celle des auteurs directs.

10. Le Comité reconnaît que la plupart des États parties identifient ou définissent certains actes comme des mauvais traitements dans leur Code pénal. Comparés aux actes de torture, les mauvais traitements peuvent différer par l'intensité de la douleur et des souffrances infligées et le fait qu'il ne doit pas nécessairement être prouvé qu'ils servent des fins illicites. Le Comité souligne que le fait d'engager des poursuites pour mauvais traitements seulement alors qu'il existe des éléments constitutifs de torture serait une violation de la Convention.

11. Le Comité estime que les États parties, en définissant une infraction de torture qui soit distincte des voies de fait ou d'autres infractions, serviront directement l'objectif général de la Convention qui consiste à prévenir la torture et les mauvais traitements. Le fait de nommer et de définir ce crime contribuera à la réalisation de l'objectif de la Convention, entre autres en appelant l'attention de chacun – notamment les auteurs, les victimes et le public – sur la gravité particulière du crime de torture. Le fait de codifier ce crime permettra également de : a) souligner la nécessité de prévoir un châtiment approprié qui tienne compte de la gravité de l'infraction, b) renforcer l'effet dissuasif qu'a en soi l'interdiction de la torture, c) améliorer l'aptitude des fonctionnaires responsables à repérer l'infraction particulière de torture, et d) permettre au public, en lui en donnant les moyens, de surveiller et, si nécessaire, de contester l'action de l'État ou son inaction lorsque celle-ci viole la Convention.

12. L'examen des rapports successifs des États parties et des communications individuelles ainsi que le suivi des progrès enregistrés ont permis au Comité, dans ses observations finales, d'expliquer ce qu'il considérait comme des mesures efficaces, dont l'essentiel est exposé ici. Qu'il s'agisse des principes d'application générale énoncés à l'article 2 ou de l'interprétation de certains articles de la Convention, le Comité a recommandé aux États parties des actions concrètes qui visent à les aider à adopter rapidement et efficacement les mesures nécessaires et adaptées pour prévenir la torture et les mauvais traitements et, partant, à rendre leur législation et leur pratique pleinement conformes à la Convention.

13. Certaines garanties fondamentales des droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes privées de liberté. Plusieurs sont précisées dans la Convention et le Comité demande systématiquement aux États parties de s'y reporter. Les recommandations du Comité au sujet des mesures efficaces visent à préciser sa position actuelle et ne sont pas exhaustives. Ces garanties comprennent, notamment, la tenue d'un registre officiel des détenus, le droit des détenus d'être informés de leurs droits, de bénéficier promptement d'une assistance juridique et médicale indépendante ainsi que de prendre contact avec leur famille, la nécessité de mettre en place des mécanismes impartiaux pour l'inspection des lieux de détention et d'internement, et la possibilité pour les détenus et les personnes qui risquent d'être victimes d'actes de torture et de mauvais traitements d'avoir accès à des recours judiciaires et autres qui leur permettent de bénéficier rapidement d'un examen impartial de leur plainte, de défendre leurs droits et de contester la légalité de leur détention ou de leur traitement.

14. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, l'expérience a renforcé la connaissance qu'a le Comité de la portée et de la nature de l'interdiction de la torture, des méthodes de torture, des situations dans lesquelles ces actes se produisent ainsi que de l'évolution des mesures efficaces pour prévenir la torture dans différents contextes. Par exemple, le Comité a souligné l'importance du fait que les gardiens soient du même sexe que les détenus afin de protéger l'intimité des personnes. À mesure que de nouvelles méthodes de prévention (par exemple, l'enregistrement vidéo de tous les interrogatoires, l'utilisation de procédures d'enquête telles que celles proposées dans le Protocole d'Istanbul de 1999²⁶⁰ ou de nouvelles méthodes d'éducation du public ou de protection des mineurs) sont découvertes, mises en œuvre et jugées efficaces, l'article 2 permet de s'appuyer sur les autres articles et d'élargir le champ des mesures requises pour prévenir la torture.

IV. Porté e des obligations et de la responsabilité de l'État

15. La Convention impose des obligations aux États parties et non aux particuliers. La responsabilité internationale des États est engagée par les actes ou omissions de leurs fonctionnaires et de leurs agents, ainsi que de toute personne agissant à titre officiel, au nom de l'État ou en liaison avec celui-ci, sous sa direction ou son contrôle, ou encore au nom de la loi, comme indiqué au paragraphe 6 ci-dessus. En conséquence, chaque État partie doit interdire, prévenir et réparer les actes de torture et mauvais traitements dans toutes les situations de garde ou de surveillance, notamment dans les prisons, les hôpitaux, les écoles, les institutions chargées de la protection de l'enfance, des personnes âgées, des malades mentaux ou des handicapés, et autres institutions, dans le cadre du service militaire ainsi que dans les situations dans lesquelles la non-intervention des autorités renforce et accroît le risque que des individus portent atteinte à autrui. Toutefois, la Convention ne restreint pas la responsabilité internationale encourue, en vertu du droit international coutumier et d'autres traités, par les États ou les particuliers qui commettent un acte de torture ou infligent des mauvais traitements.

16. Le paragraphe 1 de l'article 2 impose à tout État partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture ne soient commis non seulement sur son propre territoire mais aussi « dans tout territoire sous sa juridiction ». Le Comité considère que le « territoire » s'étend à toutes les régions sur lesquelles l'État partie exerce de fait ou de droit, directement ou

260. *Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.*

indirectement, en tout ou en partie, un contrôle effectif, conformément au droit international. Il considère que la référence à « tout territoire », à l'article 2 comme aux articles 5, 11, 12, 13 et 16, concerne les infractions commises, non seulement à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le registre d'un État partie, mais aussi pendant une occupation militaire ou des opérations de maintien de la paix et dans des lieux tels qu'une ambassade, une base militaire, des locaux de détention ou tout autre espace sur lequel un État partie exerce un contrôle effectif. Le Comité note qu'une telle interprétation renforce les dispositions de l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 5, qui imposent à tout État partie de prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence « quand l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit État ». Le Comité considère également que la notion de « territoire » à l'article 2 doit s'étendre en outre aux situations dans lesquelles l'État partie exerce, directement ou indirectement, de fait ou de droit, un contrôle sur des détenus.

17. Le Comité fait observer que les États parties sont tenus d'adopter des mesures efficaces pour empêcher que des agents publics ou toute autre personne agissant à titre officiel ne commettent personnellement des actes de torture tels qu'ils sont définis par la Convention, ne poussent ou n'incitent quiconque à les commettre, ne soient impliqués dans des actes de cette nature ou y participent, ou encore ne les encouragent ou n'y consentent. Les États parties sont donc tenus d'adopter des mesures efficaces pour empêcher que ces fonctionnaires ou autres agents de l'État agissant à titre officiel ou au nom de la loi ne donnent leur consentement exprès ou tacite à tout acte de torture. Le Comité a conclu que lorsqu'ils manquent à ces obligations, les États parties contreviennent à la Convention. Par exemple, lorsqu'un centre de détention est géré ou détenu par une entreprise privée, le Comité considère que ses personnels agissent à titre officiel en ce sens qu'ils se substituent à l'État en s'acquittant des obligations qui lui incombent et qu'ils ne sont pas dispensés de l'obligation qui incombe aux agents de l'État d'être vigilants et de prendre toutes mesures efficaces pour prévenir la torture et les mauvais traitements.

18. Le Comité a clairement indiqué que si les autorités de l'État ou toute autre personne agissant à titre officiel ou au nom de la loi savent ou ont des motifs raisonnables de penser que des actes de torture ou des mauvais traitements sont infligés par des acteurs non étatiques ou du secteur privé et n'exercent pas la diligence voulue pour prévenir de tels actes, mener une enquête ou engager une action contre leurs auteurs afin de les punir conformément à la Convention, l'État partie est tenu pour responsable et ses agents devraient

être considérés comme les auteurs, les complices ou les responsables d'une quelconque autre manière, en vertu de la Convention, pour avoir consenti, expressément ou tacitement, à la commission d'actes interdits. Le fait que l'État n'exerce pas la diligence voulue pour mettre un terme à ces actes, les sanctionner et en indemniser les victimes a pour effet de favoriser ou de permettre la commission, en toute impunité, par des agents non étatiques, d'actes interdits par la Convention, l'indifférence ou l'inaction de l'État constituant une forme d'encouragement et/ou de permission de fait. Le Comité a appliqué ce principe lorsque les États parties n'ont pas empêché la commission de divers actes de violence à motivation sexiste, dont le viol, la violence dans la famille, les mutilations génitales féminines et la traite des êtres humains, et n'ont pas protégé les victimes.

19. En outre, dans les cas où un individu doit être transféré ou dirigé à des fins de garde ou de surveillance vers une personne ou une institution, publique ou privée, dont on sait qu'elle a été impliquée dans des actes de torture ou des mauvais traitements ou qu'elle n'a pas mis en place de garanties suffisantes, l'État est tenu pour responsable, et ses agents passibles de sanctions pour avoir ordonné ce transfert, l'avoir autorisé ou y avoir participé, ce qui constitue un manquement de l'État à son obligation d'adopter des mesures efficaces pour empêcher, conformément au paragraphe 1 de l'article 2, que des actes de torture ne soient commis. Le Comité a dit sa préoccupation devant le fait que des États parties envoient des personnes dans des établissements de ce type au mépris des garanties requises par les articles 2 et 3.

V. Protection des individus et des groupes rendus vulnérables par la discrimination ou la marginalisation

20. Le principe de non-discrimination, qui est un principe général de base en matière de protection des droits de l'homme, est fondamental pour l'interprétation et l'application de la Convention. Il est inscrit dans la définition même de la torture énoncée au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, qui interdit expressément certains actes lorsque ceux-ci sont commis « *pour tout motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit...* ». Le Comité met l'accent sur le fait que le recours discriminatoire à des violences ou à des mauvais traitements mentaux ou physiques est un critère important permettant de conclure à l'existence d'un acte de torture.

21. La protection de certaines personnes ou populations minoritaires ou marginalisées particulièrement exposées au risque de torture fait partie de l'obligation qui incombe à l'État de prévenir la torture et les mauvais traitements.

Pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention, les États parties doivent veiller à ce que leurs lois soient dans la pratique appliquées à tous, sans distinction fondée sur la race, la couleur de la peau, l'origine ethnique, l'âge, la croyance ou l'appartenance religieuse, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le sexe, les préférences sexuelles, l'identité transgenre, un handicap mental ou autre, l'état de santé, le statut économique ou la condition d'autochtone, le motif pour lequel la personne est détenue, y compris les personnes accusées d'avoir commis des infractions politiques ou des actes de terrorisme, les demandeurs d'asile, les réfugiés ou toute autre personne placée sous protection internationale, ou sur toute autre condition ou particularité. Les États parties devraient en conséquence garantir la protection des membres de groupes particulièrement exposés à la torture, en poursuivant et en punissant les auteurs de tous les actes de violence ou mauvais traitements à l'encontre de ces personnes et en veillant à la mise en œuvre d'autres mesures positives de prévention et de protection, y compris, mais sans s'y limiter, celles énoncées plus haut.

22. Les rapports des États parties ne fournissent généralement pas suffisamment d'informations précises sur la mise en œuvre de la Convention eu égard aux femmes. Des données ventilées par sexe – croisées avec d'autres données personnelles telles que la race, la nationalité, la religion, les préférences sexuelles, l'âge ou encore le statut d'immigré – sont cruciales pour déterminer dans quelle mesure les femmes et les filles sont soumises ou exposées à la torture et aux mauvais traitements et quelles en sont les conséquences. Les situations dans lesquelles les femmes sont exposées incluent la privation de liberté, les traitements médicaux, en particulier en cas de décisions concernant la procréation, et les violences exercées en privé, dans la communauté ou au foyer. Les hommes sont eux aussi victimes de violations de la Convention qui visent en général les femmes, notamment de viols et de violences et atteintes sexuelles. Les hommes comme les femmes, adultes ou enfants, peuvent être victimes de violations de la Convention en raison de leur non-respect – réel ou supposé – du rôle dévolu à leur sexe par la société. Les États parties sont tenus de faire le point sur ces actes discriminatoires et d'exposer dans leurs rapports les mesures prises pour les empêcher et en punir les auteurs.

23. Une évaluation régulière de la situation est donc indispensable pour que les mesures soient efficaces. Le Comité recommande systématiquement aux États parties de présenter dans leurs rapports des données ventilées par âge, sexe et autres facteurs clefs afin qu'il puisse évaluer de manière appropriée la mise en œuvre de la Convention. Ces données permettent aux États

parties et au Comité de repérer l'existence de traitements discriminatoires qui pourraient passer inaperçus et ne susciter aucune réaction, de procéder à des comparaisons et de prendre des mesures pour y remédier. Il est demandé aux États parties de décrire, dans la mesure du possible, les facteurs qui influent sur l'incidence et la prévention de la torture et des mauvais traitements, ainsi que les difficultés rencontrées dans le cadre de la prévention de la torture et des mauvais traitements dont sont victimes des groupes particuliers de la population dont il y a lieu de se préoccuper tels que les minorités, les victimes de la torture, les enfants et les femmes, en tenant compte des diverses formes que ces actes peuvent prendre.

24. Il est fondamental d'éliminer la discrimination dans l'emploi et d'organiser régulièrement des activités de sensibilisation dans les cas où des actes de torture ou des mauvais traitements risquent d'être commis si l'on veut prévenir ce type de violations et instaurer des attitudes de respect à l'égard des femmes et des minorités. Les États sont encouragés à promouvoir l'embauche de membres de minorités et de femmes, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, dans les prisons et les lieux de détention, dans la police ainsi que dans les professions judiciaires et juridiques, et ce au sein des institutions tant publiques que privées. Les États parties devraient rendre compte dans leurs rapports des progrès enregistrés en la matière, en présentant des données ventilées par sexe, race, origine nationale ou autre caractéristique pertinente.

VI. Autres mesures de prévention requises dans la Convention

25. Les articles 3 à 15 de la Convention définissent les mesures de prévention spécifiques que les États parties ont jugées essentielles pour prévenir la torture et les mauvais traitements, notamment en cas de garde à vue ou de détention. Le Comité insiste sur le fait que l'obligation de prendre des mesures de prévention efficaces va au-delà des éléments énumérés expressément dans la Convention ou des exigences énoncées dans la présente observation générale. Par exemple, il est important que l'ensemble de la population soit sensibilisé à l'histoire, à la portée et à la nécessité de l'interdiction intangible de la torture et des mauvais traitements et que les agents des services de répression, notamment, apprennent à repérer et à prévenir les actes de torture et les mauvais traitements. De la même façon, fort d'une longue expérience de l'examen et de l'évaluation de rapports d'États ayant trait à la torture et aux mauvais traitements infligés par les autorités d'un État ou sanctionnés par elles, le Comité souligne qu'il importe d'adapter les modalités de surveillance de la torture et des mauvais traitements aux situations où la violence est infligée

dans la sphère privée. Les États parties devraient veiller à faire figurer dans leurs rapports au Comité des informations détaillées sur la mise en œuvre des mesures de prévention, ventilées par catégorie pertinente.

VII. Ordres d'un supérieur

26. Le fait qu'il est impossible de déroger à l'interdiction de la torture s'appuie sur le principe déjà ancien consacré au paragraphe 3 de l'article 2, selon lequel l'ordre d'un supérieur ou d'une autorité publique ne peut jamais être invoqué pour justifier la torture. Ainsi, un subordonné ne peut se retrancher derrière un supérieur hiérarchique et doit être tenu pour responsable personnellement. Dans le même temps, les supérieurs hiérarchiques – y compris les fonctionnaires – ne peuvent se soustraire à l'obligation de s'expliquer ni à leur responsabilité pénale pour des actes de torture ou des mauvais traitements commis par des subordonnés lorsqu'ils savaient ou auraient dû savoir que ceux-ci commettaient, ou étaient susceptibles de commettre, ces actes inadmissibles et qu'ils n'ont pas pris les mesures de prévention raisonnables qui s'imposaient. Le Comité juge primordial qu'une enquête en bonne et due forme soit menée par des autorités judiciaires et des autorités de poursuites compétentes, indépendantes et impartiales, sur les actes de torture ou les mauvais traitements commis à l'instigation d'un haut fonctionnaire ou avec son consentement exprès ou tacite, ou encore encouragés par lui, afin de déterminer sa responsabilité. Les personnes qui se refusent à exécuter ce qu'elles considèrent être un ordre illégitime ou qui coopèrent dans le cadre d'une enquête portant sur des actes de torture ou des mauvais traitements, commis notamment par des hauts fonctionnaires, doivent être protégées contre les représailles de toute nature.

27. Le Comité réaffirme que la présente Observation générale doit être considérée comme étant sans préjudice de tout instrument international ou texte de loi national offrant un degré de protection supérieur, pour autant qu'ils renferment à tout le moins les normes consacrées par la Convention.

Annexe 5 : Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme

*(adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011,
lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres)*

Préambule

Le Comité des Ministres,

Rappelant que les responsables d'actes se traduisant par de graves violations des droits de l'homme doivent être tenus de répondre de leurs actes ;

Considérant que l'absence d'obligation d'en répondre encourage la répétition des crimes, les auteurs et les tiers se sentant alors libres de commettre de nouvelles infractions sans craindre d'être punis ;

Rappelant que l'impunité des responsables d'actes relevant de graves violations des droits de l'homme ajoute à la douleur des victimes ;

Considérant que la lutte contre l'impunité s'impose afin de rendre justice aux victimes, de prévenir de manière dissuasive la commission de nouvelles violations, ainsi que de préserver l'État de droit et la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire, y compris lorsqu'il existe un héritage de violations graves des droits de l'homme ;

Considérant la nécessité pour les États de coopérer au niveau international afin de mettre un terme à l'impunité ;

Réaffirmant que l'un des objectifs importants du Conseil de l'Europe est de faire disparaître l'impunité sur l'ensemble du continent, comme l'Assemblée parlementaire l'a rappelé dans sa Recommandation 1876 (2009) sur « La situation des droits de l'homme en Europe : la nécessité d'éradiquer l'impunité », et que son action peut contribuer aux efforts mondiaux contre l'impunité ;

Considérant la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention »), à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), ainsi que les normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et les autres normes pertinentes adoptées au sein du Conseil de l'Europe;

Soulignant que l'exécution rapide et intégrale des arrêts de la Cour est un élément clé pour combattre l'impunité;

Ayant à l'esprit l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies;

Rappelant l'importance du droit à un recours effectif pour les victimes de violations des droits de l'homme, tel que contenu dans de nombreux instruments internationaux – notamment dans l'article 13 de la Convention, dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et dans l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – et tel que reflété dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire de l'Assemblée générale des Nations Unies;

Ayant à l'esprit la Recommandation Rec(2006)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions du 14 juin 2006 et la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de l'Assemblée générale des Nations Unies;

Conscient, dans le cadre de cette lutte contre l'impunité, qu'il convient de veiller à ce que les droits fondamentaux des personnes accusées d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme et l'État de droit soient respectés,

Adopte les lignes directrices suivantes et invite les États membres à les mettre effectivement en œuvre et à veiller à leur large diffusion, et, le cas échéant, à leur traduction, en particulier auprès de toutes les autorités compétentes en matière de lutte contre l'impunité.

I. Nécessité de la lutte contre l'impunité

1. Les présentes lignes directrices traitent de la question de l'impunité des violations graves des droits de l'homme. L'impunité survient lorsque ceux qui

sont responsables d'actes qui se traduisent par de graves violations des droits de l'homme ne sont pas amenés à en répondre.

2. Lorsqu'elle existe, l'impunité est causée ou facilitée notamment par le manque de réaction diligente des institutions ou des agents de l'État face à de graves violations des droits de l'homme. Dans ces circonstances, il se peut que des fautes soient observées au sein des institutions étatiques ainsi qu'à tous les stades des procédures judiciaires ou administratives.

3. Les États ont le devoir de lutter contre l'impunité afin de rendre justice aux victimes, de dissuader la commission ultérieure de violations des droits de l'homme et de préserver l'État de droit ainsi que la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire.

II. Champ d'application des lignes directrices

1. Les présentes lignes directrices traitent de l'impunité des actes ou manquements se traduisant par des violations graves des droits de l'homme sous la juridiction de l'État concerné.

2. Elles s'adressent aux États et s'appliquent à leurs actes ou manquements, y compris à ceux qu'ils commettent par l'intermédiaire de leurs agents. Elles couvrent également les obligations qui incombent aux États en application de la Convention de prendre des mesures positives à l'attention des acteurs non étatiques.

3. Aux fins des présentes lignes directrices, les « violations graves des droits de l'homme » concernent les actes à l'encontre desquels les États ont, conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, l'obligation d'adopter des dispositions pénales. De telles obligations surviennent dans le contexte du droit à la vie (article 2 de la Convention), de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention), de l'interdiction du travail forcé et de l'esclavage (article 4 de la Convention) et à l'égard de certains aspects du droit à la liberté et à la sûreté (article 5, paragraphe 1, de la Convention) ainsi que du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention). Toutes les violations de ces articles n'atteindront pas nécessairement ce seuil.

4. Le terme « auteurs », employé dans les présentes lignes directrices, fait référence aux responsables d'actes ou de manquements se traduisant par de graves violations des droits de l'homme.

5. Le terme « victime », employé dans les présentes lignes directrices, fait référence à toute personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou un préjudice économique, causé par une violation grave des droits de l'homme. Le terme « victime » peut également inclure, le cas échéant, la famille ou les proches de la victime directe. Une personne doit être considérée comme victime indépendamment de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur, et indépendamment des liens de parenté entre l'auteur et la victime.

6. Les présentes lignes directrices complètent les autres normes applicables en matière d'impunité et ne les remplacent pas. En particulier, elles ne reproduisent ni ne précisent les obligations et les compétences des États découlant du droit international, y compris le droit humanitaire international et le droit pénal international. Elles n'ont pas non plus pour but de résoudre la question des relations entre le droit international des droits de l'homme et les autres normes du droit international. Rien dans ces lignes directrices n'empêche les États d'établir ou de maintenir des mesures plus sévères ou plus larges afin de lutter contre l'impunité.

III. Mesures générales de prévention de l'impunité

1. Pour éviter toute lacune ou vide juridique favorisant l'impunité :
 - ▶ les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention en adoptant des dispositions pénales pour sanctionner effectivement les violations graves des droits de l'homme par des peines adéquates. Ces dispositions devraient être appliquées par les autorités exécutives et judiciaires compétentes de manière cohérente et non discriminatoire.
 - ▶ les États devraient prévoir des mesures pour rendre possibles les poursuites disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de l'État.
 - ▶ de la même manière, les États devraient établir un dispositif prévoyant des mesures pénales et disciplinaires visant à sanctionner les comportements et pratiques au sein de l'administration qui aboutissent à l'impunité des violations graves des droits de l'homme.
2. Les États – y compris leurs fonctionnaires et représentants – devraient condamner publiquement les violations graves des droits de l'homme.
3. Les États devraient élaborer des politiques et prendre des mesures pratiques en vue de prévenir et de lutter contre les pratiques institutionnelles

qui favorisent, au sein de l'administration, l'impunité. Ces mesures devraient inclure :

- ▶ la promotion d'une culture du respect des droits de l'homme et une action systématique en faveur de la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national ;
- ▶ la mise en place ou le renforcement d'une formation et de mécanismes de contrôle adéquats ;
- ▶ la mise en place d'une politique de lutte contre la corruption ;
- ▶ le fait de faire prendre conscience aux autorités compétentes de leurs obligations, y compris d'adopter les mesures nécessaires en vue de prévenir l'impunité, et d'établir des sanctions appropriées pour les manquements au respect de ces obligations ;
- ▶ la conduite d'une politique de tolérance zéro des violations graves des droits de l'homme ;
- ▶ la fourniture d'informations au public sur les violations et les suites qui y ont été données par les autorités ;
- ▶ la conservation des archives et la facilitation de leur accès lorsque cela est approprié, à travers les mécanismes applicables.

4. Les États devraient établir et rendre publiques des procédures claires de signalement d'allégations de violations graves des droits de l'homme, tant au sein de leurs autorités qu'à l'égard du grand public. Les États devraient veiller à ce que ces signalements soient accueillis et traités efficacement par les autorités compétentes.

5. Les États devraient prendre des mesures pour encourager ceux qui ont connaissance de violations graves des droits de l'homme à les signaler. Si nécessaire, les États devraient prendre des mesures pour veiller à ce que ceux qui signalent ces violations soient protégés contre tout harcèlement et toutes représailles.

6. Les États devraient établir des plans et des politiques pour lutter contre la discrimination susceptible d'entraîner des violations graves des droits de l'homme, à l'impunité pour de tels actes et à la répétition de tels actes.

7. Les États devraient également établir des mécanismes garantissant l'intégrité et la responsabilité de leurs agents. Les États devraient relever de leurs fonctions les agents ayant été reconnus responsables, par une autorité compétente, d'une violation grave des droits de l'homme, ou d'avoir favorisé ou toléré l'impunité, ou adopter d'autres mesures disciplinaires adéquates.

Les États devraient notamment développer et institutionnaliser des codes de conduite.

IV. Garanties destinées à protéger les personnes privées de leur liberté des violations graves des droits de l'homme

1. Les États doivent prévoir des garanties adéquates pour les personnes privées de leur liberté par une autorité publique, afin d'empêcher tout mauvais traitement ou toute détention illégale, et de s'assurer que tout mauvais traitement ou toute détention illégale ne demeurent pas impunis. En particulier, les personnes privées de leur liberté devraient bénéficier des garanties suivantes :

- ▶ le droit d'informer ou de faire informer un tiers de leur choix de leur privation de liberté, de leur lieu de détention et d'éventuels transferts ;
- ▶ le droit d'avoir accès à un avocat ;
- ▶ le droit d'avoir accès à un médecin.

Les personnes privées de leur liberté devraient être informées explicitement et sans délai de tous leurs droits, y compris ceux indiqués ci-dessus. Toute possibilité pour les autorités de retarder l'exercice d'un de ces droits, dans le but de préserver l'intérêt de la justice ou l'ordre public, devrait être clairement définie par une loi, et son application devrait être strictement limitée dans le temps et accompagnée des garanties procédurales adéquates.

2. Les personnes privées de leur liberté ont, en plus des droits énoncés ci-dessus, le droit d'introduire un recours afin qu'il soit statué à bref délai sur la légalité de leur détention et que la libération soit ordonnée si la détention est illégale. Les personnes arrêtées ou détenues relativement à la commission d'une infraction doivent être traduites rapidement devant un juge et ont le droit d'être jugées dans un délai raisonnable ou libérées pendant la procédure, conformément à la jurisprudence de la Cour.

3. Les États devraient prendre des mesures effectives pour se prémunir contre tout risque de violations graves des droits de l'homme en tenant des registres indiquant la date, l'heure et le lieu de détention des personnes privées de leur liberté, ainsi que toute autre information pertinente concernant cette privation de liberté.

4. Les États doivent s'assurer que les fonctionnaires procédant à des arrestations ou des interrogatoires ou utilisant la force peuvent être identifiés lors des enquêtes ou procédures pénales ou disciplinaires qui suivraient.

V. L'obligation d'enquêter

1. La lutte contre l'impunité exige qu'il y ait une enquête effective dans les affaires de violations graves des droits de l'homme. Cette obligation a un caractère absolu.

Le droit à la vie (article 2 de la Convention)

L'obligation de protéger le droit à la vie impose entre autres qu'il y ait une enquête effective dès lors qu'une personne a été tuée, que ce soit par des agents publics ou des personnes privées, et dans tous les cas de décès suspects. Cette obligation s'impose également dans les situations où l'on ignore si la victime est décédée et où il y a des raisons de croire que les circonstances sont inquiétantes, comme c'est le cas dans les affaires de disparitions forcées.

L'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention)

Les États ont une obligation procédurale découlant de l'article 3 de la Convention de mener une enquête effective sur des allégations crédibles selon lesquelles une personne a été gravement maltraitée, ou lorsque les autorités ont des motifs raisonnables de suspecter que tel est le cas.

L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4 de la Convention)

L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé implique une obligation procédurale de mener une enquête effective sur les situations de traite potentielle des êtres humains.

Le droit à la liberté et à la sûreté (article 5 de la Convention)

Des garanties procédurales découlant entre autres du droit à la liberté et à la sûreté exigent des États qu'ils mènent des enquêtes effectives lorsque des allégations crédibles font état de ce qu'une personne a été privée de liberté et que l'on est depuis sans nouvelles d'elle.

Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention)

Les États ont une obligation de mener une enquête effective au sujet d'allégations crédibles de violations graves des droits garantis par l'article 8 de la Convention, lorsque la nature et la gravité de la violation dénoncée l'imposent, conformément à la jurisprudence de la Cour.

2. Lorsqu'une allégation défendable est faite ou lorsque les autorités ont des motifs raisonnables de suspecter qu'une violation grave des droits de l'homme est survenue, les autorités ont l'obligation d'ouvrir une enquête de leur propre initiative.

3. Le fait que la victime ne souhaite pas officiellement porter plainte ou décide par la suite de retirer sa plainte ou d'abandonner les poursuites n'exonère pas les autorités de leur obligation de mener une enquête effective s'il y a des raisons de croire qu'une violation grave des droits de l'homme s'est produite.

4. La décision de refuser d'ouvrir une enquête, ou la décision de clore une enquête, ne peut être prise que par une autorité indépendante et compétente, conformément aux critères régissant l'enquête effective, tels qu'énoncés dans la ligne directrice VI. Cette décision devrait être dûment motivée.

5. Cette décision doit faire l'objet d'un contrôle approprié, et, d'une manière générale, pouvoir être contestée au moyen d'un processus judiciaire.

VI. Critères d'une enquête effective

Pour qu'une enquête soit effective, les exigences essentielles suivantes devraient être respectées :

Adéquation

L'enquête doit permettre de mener à l'identification et à la condamnation des responsables. Cela ne signifie pas que les États ont une obligation d'assurer que l'enquête garantit un certain résultat, mais que les autorités doivent avoir pris les mesures qui leur étaient raisonnablement accessibles pour que soient recueillies les preuves concernant les faits.

Approfondissement

Il importe que le champ d'investigation soit complet et aborde toutes les circonstances pertinentes, y compris des motivations racistes ou discriminatoires. L'enquête devrait permettre d'identifier toutes défaillances systématiques qui ont entraîné la violation. Cela suppose de prendre toutes les mesures raisonnables pour préserver les éléments de preuve pertinents, comme l'identification et l'audition des victimes, suspects et témoins oculaires supposés, l'examen des lieux de la violation alléguée pour y recueillir des éléments de preuve matériels, ainsi que le recueil d'éléments médico-légaux de preuve par des spécialistes compétents. Ces éléments de preuve doivent être examinés de façon approfondie, cohérente et objective.

Impartialité et indépendance

Les personnes chargées de l'enquête doivent faire preuve d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis des personnes impliquées dans les événements. Cela suppose que les autorités impliquées dans les faits ne puissent diriger ni l'instruction ni les enquêtes préliminaires. Les enquêteurs ne peuvent pas, notamment, faire partie de la même unité que les fonctionnaires qui font l'objet de l'enquête.

Promptitude

L'enquête doit être ouverte de manière suffisamment rapide afin d'obtenir la plus grande quantité d'éléments de preuve de qualité disponibles. Même si des obstacles ou des difficultés peuvent empêcher l'enquête de progresser dans une situation particulière, une réponse rapide des autorités peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le maintien de la prééminence du droit et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance à l'égard d'actes illégaux. L'enquête doit être achevée dans un délai raisonnable et, dans tous les cas, menée avec toute la diligence requise.

Publicité

Le droit de regard de l'opinion publique sur l'enquête ou ses résultats devrait être suffisant pour en garantir la transparence, pour maintenir la confiance du public en l'adhésion des autorités à l'État de droit et pour prévenir toute apparence de collusion avec des actes illégaux ou de tolérance de ces derniers. La publicité de l'enquête ne devrait pas porter atteinte à ses buts ni aux droits fondamentaux des parties.

VII. Participation des victimes à l'enquête

1. Dans la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts légitimes des victimes, les États devraient veiller à ce que celles-ci puissent participer à l'enquête et à la procédure, par le biais de procédures pertinentes en droit interne.
2. Dans la mesure nécessaire à la sauvegarde des intérêts légitimes des victimes, les États doivent veiller à ce que celles-ci puissent recevoir des informations quant à l'état d'avancement, au suivi et aux résultats de leurs plaintes, au déroulement de l'enquête, de la procédure judiciaire, de l'exécution des décisions judiciaires et quant à toutes mesures prises en vue de la réparation de leur préjudice.

3. Dans les cas de décès suspects ou de disparitions forcées, les États doivent, dans la mesure du possible, fournir des informations à la famille sur le sort de la personne concernée.
4. Les victimes devraient avoir la possibilité d'indiquer qu'elles ne souhaitent pas recevoir de telles informations.
5. Lorsque le droit national prévoit la participation des victimes à la procédure en tant que parties, les États devraient veiller à mettre à la disposition des victimes un dispositif public approprié d'assistance et de conseil juridiques, lorsque cela s'avère nécessaire à leur participation à la procédure.
6. Les États devraient veiller à prendre, à toutes les étapes de la procédure, le cas échéant, des mesures de protection de l'intégrité physique et psychique des victimes et des personnes appelées à témoigner. Les États devraient veiller à ce que les victimes et les témoins ne fassent l'objet d'aucune intimidation ou d'aucune mesure de représailles, ou à ce qu'ils ne soient dissuadés par d'autres voies de déposer une plainte, de la maintenir et de participer à la procédure. Ces mesures peuvent inclure des moyens particuliers d'enquête, de protection et d'assistance avant, pendant et après l'enquête, dans le respect de la sécurité et de la dignité des personnes concernées.

VIII. Poursuites

1. Les États ont l'obligation d'engager des poursuites lorsque le résultat d'une enquête le justifie. Bien qu'il n'existe aucun droit à être assuré qu'un individu sera poursuivi et condamné, le parquet et les tribunaux doivent prendre, lorsque les faits le justifient, les mesures nécessaires pour traduire en justice ceux qui ont commis des violations graves des droits de l'homme.
2. Les exigences essentielles déterminant le caractère effectif de l'enquête, telles qu'exposées dans les lignes directrices V et VI, sont également applicables au stade des poursuites.

IX. Procédure judiciaire

1. Les États devraient garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice conformément au principe de la séparation des pouvoirs.
2. Des garanties devraient être mises en place de sorte que les avocats, les procureurs et les juges ne craignent pas de subir de représailles dans l'exercice de leurs fonctions.

3. Les procédures devraient être achevées dans un délai raisonnable. Les États devraient s'assurer que les moyens nécessaires à cette fin sont mis à la disposition des autorités judiciaires et des autorités chargées de l'enquête.

4. Les personnes accusées d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme ont droit à ce que leur cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.

X. Peines

Tout en respectant l'indépendance des tribunaux, dès lors que des violations graves des droits de l'homme sont prouvées, une sanction adéquate devrait être infligée. Les peines prononcées devraient être effectives, proportionnées et appropriées à l'infraction commise.

XI. Exécution des décisions de justice des juridictions nationales

Les autorités compétentes devraient procéder à l'exécution pleine et rapide des décisions de justice des juridictions nationales.

XII. Coopération internationale

La coopération internationale joue un rôle significatif dans la lutte contre l'impunité. Afin de prévenir et d'éradiquer l'impunité, les États doivent remplir leurs obligations, notamment en matière d'entraide mutuelle, de poursuites et d'extradition, dans le respect des droits de l'homme, y compris le principe de nonrefoulement, et en toute bonne foi. À cette fin, les États sont encouragés à intensifier leur coopération au-delà de leurs obligations existantes.

XIII. Responsabilité des subordonnés

Bien que le fait d'obéir aux ordres ou aux instructions d'un supérieur puisse avoir une influence sur la peine, il ne saurait servir de circonstance exonérant de responsabilité pour des violations graves des droits de l'homme.

XIV. Restrictions et limitations

Les États devraient soutenir, par tous les moyens possibles, l'enquête sur les violations graves des droits de l'homme et la poursuite des auteurs présumés. Les restrictions et les limitations légitimes dans le cadre des enquêtes et des poursuites devraient se limiter au minimum nécessaire pour atteindre leur but.

XV. Mécanismes non judiciaires

Les États devraient également envisager de mettre en place des mécanismes non judiciaires, comme des enquêtes parlementaires ou autres enquêtes publiques, des médiateurs, des commissions indépendantes ou des procédures d'arbitrage, qui compléteraient utilement les voies de recours judiciaires nationales garanties par la Convention.

XVI. Réparation

Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour établir des mécanismes accessibles et efficaces afin de garantir que les victimes de graves violations des droits de l'homme reçoivent une réparation rapide et adéquate pour le préjudice subi. Cela peut inclure des mesures de réhabilitation, d'indemnisation, de satisfaction, de restitution et des garanties de non-répétition.

Annexe 6 : Rassembler et signaler les indices médicaux de mauvais traitements

Extrait du 23^e rapport général [CPT/Inf (2013) 29]

71. Dès le début de ses activités, le CPT a souligné la contribution importante que les services de santé dans les lieux de privation de liberté peuvent et doivent apporter à la lutte contre les mauvais traitements infligés aux personnes détenues, en consignait méthodiquement les blessures et en fournissant des informations aux autorités compétentes²⁶¹. Le fait de rassembler et signaler avec exactitude et en temps opportun ces indices médicaux facilitera grandement l'investigation de cas de mauvais traitements éventuels et la mise en cause de leurs auteurs, ce qui aura également un effet fortement dissuasif sur les mauvais traitements qui pourraient être infligés à l'avenir.

Le CPT s'est particulièrement intéressé au rôle que doivent jouer les services de santé pénitentiaires dans la lutte contre les mauvais traitements. On pense naturellement aux mauvais traitements éventuels subis par des détenus pendant leur incarcération, qu'ils soient infligés par du personnel ou par des codétenus. Cependant, les services de santé des établissements constituant des points d'entrée dans le système pénitentiaire peuvent également apporter une contribution cruciale en matière de prévention des mauvais traitements dans la période qui précède immédiatement l'incarcération, à savoir lorsque les personnes sont privées de liberté par des membres des forces de l'ordre (par exemple, la police ou la gendarmerie).

261. Voir, par exemple, les paragraphes 60 à 62 du 3^e Rapport général du CPT, CPT/Inf (93) 12.

72. Comme tout lecteur attentif des rapports du CPT le sait, la situation concernant le rassemblement et le signalement d'indices médicaux de mauvais traitements est actuellement loin d'être satisfaisante dans de nombreux pays visités par le Comité. Les procédures en vigueur ne permettent pas toujours de consigner en temps voulu les blessures présentées par les personnes privées de liberté : et même lorsque ces blessures sont consignées, elles le sont souvent de manière superficielle. En outre, il n'est souvent pas garanti que les indices médicaux rassemblés soient ensuite transmis aux autorités compétentes. En conséquence, le Comité estime utile d'exposer dans les paragraphes suivants les normes qu'il a élaborées concernant le rassemblement et le signalement d'indices médicaux de mauvais traitements. Diverses questions connexes seront également abordées.

73. Il va de soi que les personnes envoyées en prison doivent bénéficier dès que possible après leur admission d'un entretien approprié ainsi que d'un examen physique, effectués par un professionnel de santé. Le CPT estime que l'entretien/examen doit avoir lieu dans les 24 heures suivant l'admission. Cet examen médical systématique des nouveaux arrivants est essentiel pour diverses raisons. Plus précisément, s'il est correctement fait, il permettra de consigner sans délai indu toute lésion présentée par les intéressés ainsi que toute allégation s'y rapportant. La même procédure doit être suivie lorsqu'un détenu qui a été à nouveau confié à la police, à des fins d'enquête, est ramené à la prison ; ces transferts constituent malheureusement encore une pratique courante dans certains États visités par le CPT, et peuvent comporter un risque élevé de mauvais traitements (voir aussi paragraphe 80). De même, tout détenu impliqué dans un épisode de violence en prison devrait subir sans délai un examen médical.

Outre les prisons, il existe d'autres lieux de privation de liberté où des personnes peuvent être détenues pour une période prolongée (c'est-à-dire plus de quelques jours). C'est le cas par exemple des centres de rétention, où sont placées des personnes privées de liberté en application de la législation sur les étrangers. De plus, dans un certain nombre de pays visités par le CPT, différentes catégories de personnes détenues (par exemple, des auteurs d'infractions administratives ; des personnes placées en détention provisoire qui sont dans l'attente de leur transfert dans une prison ou qui font l'objet d'un complément d'enquête) peuvent se trouver pour des périodes prolongées dans des établissements dits « d'arrêt » ou « de détention temporaire ». Un examen médical systématique des nouveaux arrivants doit aussi être effectué dans ces lieux.

74. Le compte-rendu établi après l'examen médical évoqué au paragraphe 73 doit contenir : i) les déclarations faites par l'intéressé qui sont pertinentes pour l'examen médical (dont la description de son état de santé et toute allégation de mauvais traitements), ii) une description exhaustive des constatations médicales objectives fondées sur un examen approfondi et iii) les observations du professionnel de santé à la lumière de i) et ii), indiquant le degré de compatibilité entre toute allégation formulée et les constatations médicales objectives. Il doit aussi contenir les résultats des examens complémentaires pratiqués, les conclusions détaillées des consultations spécialisées, et une description du traitement dispensé en cas de lésions et de toute autre procédure suivie.

La consignation de lésions traumatiques constatées lors de l'examen médical doit se faire sur un formulaire spécialement prévu à cet effet, comportant des « schémas corporels » permettant d'indiquer les lésions traumatiques, qui sera conservé dans le dossier médical du détenu. De plus, il serait souhaitable que des photographies des lésions soient prises, et ces photographies devront aussi être versées au dossier médical. En outre, un registre spécial des traumatismes devra être tenu afin d'y consigner tous les types de lésions constatées.

75. Il importe d'opérer une distinction claire entre l'examen médical susmentionné et la procédure suivie lorsqu'une personne privée de liberté est confiée à la responsabilité d'une prison. Cette dernière procédure implique la rédaction de documents cosignés par le personnel pénitentiaire en service et l'escorte policière, et éventuellement par le détenu. Toute lésion visible observée sur le détenu au moment où il est confié à la responsabilité de la prison sera en règle générale consignée dans ces documents.

Cette procédure est d'ordre administratif, même si – comme c'est parfois le cas – elle a lieu en présence d'un membre du personnel médical de la prison. Elle ne saurait en aucun cas se substituer à la procédure d'examen médical décrite ci-dessus. En outre, étant donné la présence de l'escorte policière ainsi que l'inquiétude souvent ressentie au moment même d'entrer en prison, les détenus ne doivent pas être interrogés à ce stade initial sur l'origine de toute lésion visible observée sur eux. Néanmoins, la consignation des lésions visibles observées devrait être immédiatement transmise au service de santé de la prison.

76. Le CPT accorde une grande importance au respect du secret médical dans les prisons et autres lieux de privation de liberté. En conséquence, à l'instar de tout autre examen médical d'une personne détenue, l'examen médical évoqué au paragraphe 73 doit être effectué hors de l'écoute et – sauf

si le professionnel de santé concerné le demande expressément dans un cas particulier – hors de la vue du personnel non médical. Ce prérequis est pour le moment loin d'être respecté dans tous les États visités par le CPT.

77. Toutefois, le principe du secret médical ne doit pas être un obstacle au signalement des indices médicaux de mauvais traitements que rassemblent les professionnels de santé dans un cas particulier. Ce serait aller à l'encontre des intérêts légitimes des personnes privées de liberté en général, et de la société dans son ensemble²⁶². Le CPT est donc en faveur d'une obligation de signalement automatique de la part des professionnels de santé travaillant dans les prisons ou d'autres lieux de privation de liberté lorsqu'ils rassemblent ce type d'informations. En fait, une telle obligation existe déjà dans le droit interne de nombreux États visités par le CPT, mais elle n'est souvent pas pleinement respectée dans la pratique.

Dans plusieurs rapports de visite récents, le CPT recommande que les procédures existantes soient revues pour veiller à ce que, chaque fois qu'un professionnel de santé consigne des blessures qui sont compatibles avec des allégations de mauvais traitements faites par une personne détenue, ce constat soit immédiatement et systématiquement porté à l'attention de l'autorité compétente, indépendamment de la volonté de la personne concernée. Si l'on constate qu'une personne détenue présente des blessures manifestement indicatives de mauvais traitements (par exemple, de gros hématomes sur la plante des pieds) mais qu'elle refuse de révéler leur cause ou donne une autre raison sans relation avec un mauvais traitement, il convient de consigner avec précision sa déclaration et de la transmettre à l'autorité compétente, en l'accompagnant d'un compte rendu précis des constatations médicales objectives.

78. « L'autorité compétente » à laquelle doit être adressé le constat du professionnel de santé est en premier lieu l'organe indépendant habilité à effectuer une enquête officielle sur le cas en question et, si besoin est, d'entamer des poursuites pénales. Parmi les autres autorités susceptibles d'être informées, on peut citer des organes chargés d'enquêtes disciplinaires ou de contrôle de la situation des personnes détenues dans l'établissement où des mauvais traitements pourraient avoir eu lieu. Le constat doit aussi être mis à la disposition de la personne détenue concernée et de son avocat.

262. Pour une description des dilemmes auxquels peuvent être confrontés les professionnels de santé travaillant dans des lieux de privation de liberté, voir les paragraphes 65 à 72 du Protocole d'Istanbul de 1999 (Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants).

Le mécanisme de transmission du constat à l'autorité compétente peut varier d'un pays à l'autre selon les structures organisationnelles et pourrait tout à fait ne pas comporter de communication directe entre le professionnel de santé et cette autorité. Le constat pourrait être transmis par la hiérarchie du professionnel de santé (par exemple, une direction médicale au niveau ministériel) ou par la direction du lieu de privation de liberté où il travaille (par exemple, un directeur de prison). Toutefois, quelle que soit l'approche adoptée, la transmission rapide du constat à l'autorité compétente doit être assurée.

79. Un corollaire de l'obligation de signalement automatique évoquée au paragraphe 77 est que le professionnel de santé doit informer la personne détenue concernée de l'existence de cette obligation, en lui expliquant que la rédaction du constat entre dans le cadre d'un système de prévention des mauvais traitements et que sa transmission à l'autorité compétente ne se substitue pas à un dépôt de plainte en bonne et due forme. Le meilleur moment pour en informer la personne détenue est dès qu'elle commence à faire des allégations de mauvais traitements et/ou que l'on constate sur elle des lésions indicatives de mauvais traitements. Si le processus se fait avec tact, la grande majorité des personnes détenues concernées ne s'opposeront pas à cette divulgation. Pour ceux qui resteraient réticents, le professionnel de santé pourra choisir de limiter le contenu du document aux constatations médicales objectives.

80. Le signalement à l'autorité compétente des indices médicaux de mauvais traitements doit s'accompagner de mesures effectives destinées à protéger la personne qui fait l'objet du constat ainsi que d'autres personnes détenues. Par exemple, le personnel pénitentiaire qui aurait été impliqué dans des mauvais traitements devra être transféré à des fonctions n'exigeant pas de contacts quotidiens avec les détenus, en attendant la fin de l'enquête. Si les mauvais traitements éventuels sont liés à des actes d'autres détenus, le détenu concerné devra être déplacé dans d'autres locaux.

Il va de soi que si le constat concerne d'éventuels mauvais traitements commis par des membres des forces de l'ordre, le détenu ne devra en aucun cas être confié à nouveau à leur charge. Plus généralement, le CPT estime que l'objectif devrait être de mettre fin à la pratique de renvoyer des prévenus sous l'autorité des forces de l'ordre à des fins d'enquête; en particulier, tout nouvel interrogatoire de la personne concernée qui pourrait s'avérer nécessaire devrait être effectué dans les locaux de la prison.

81. En plus du signalement nominatif de chaque cas pour lequel ont été rassemblés des indices médicaux de mauvais traitements, le Comité recommande que toutes les lésions traumatiques, quelle qu'en soit la cause, fassent l'objet d'un contrôle et d'un rapport périodique aux organes concernés (par exemple, la direction de la prison, les autorités ministérielles) par le biais de statistiques anonymes. Ces informations peuvent être très précieuses pour identifier les points problématiques.

82. Afin de veiller au respect des normes décrites ci-dessus, une formation spéciale doit être offerte aux professionnels de santé travaillant en milieu pénitentiaire et dans d'autres lieux où des personnes peuvent être privées de liberté pour une période prolongée. Outre le fait de développer la compétence nécessaire à la documentation et l'interprétation des lésions ainsi que d'assurer une connaissance exhaustive tant de l'obligation que de la procédure de signalement, cette formation devrait comprendre les techniques d'entretien avec des personnes susceptibles d'avoir subi des mauvais traitements.

Il serait également souhaitable que les professionnels de santé concernés reçoivent régulièrement des informations en retour sur les mesures prises par les autorités après la transmission de leurs constats. Cela pourrait permettre de les sensibiliser aux points précis qu'ils doivent améliorer dans leur aptitude à rassembler et signaler les constatations médicales indicatives de mauvais traitements et, plus généralement, cela leur rappellera l'importance de cet aspect particulier de leur travail.

83. Avant l'examen médical systématique évoqué au paragraphe 73, les personnes privées de liberté sont souvent placées sous l'autorité des membres des forces de l'ordre pendant un certain temps, à des fins d'interrogatoire et autres mesures d'investigation. Cette période, qui peut varier de plusieurs heures à un ou quelques jours selon le système juridique concerné, comporte un risque particulièrement élevé de mauvais traitements. En conséquence, le CPT recommande que des garanties spécifiques soient mises en place pendant cette période, dont le droit d'accès à un médecin²⁶³. Comme le Comité l'a souligné à maintes reprises, la demande de voir un médecin faite par une personne détenue par la police/la gendarmerie devrait toujours être satisfaite; les membres des forces de l'ordre ne doivent pas chercher à filtrer de telles demandes.

263. D'autres garanties essentielles comprennent le droit d'informer un tiers de son choix de sa privation de liberté et le droit d'accès à un avocat.

84. Le compte rendu établi après tout examen médical d'une personne privée de liberté par la police/la gendarmerie doit répondre aux exigences énoncées au paragraphe 74 ci-dessus, et le secret médical, tel que décrit au paragraphe 76, doit être garanti. En outre, l'obligation de signalement automatique mentionnée au paragraphe 77 doit s'appliquer dès que des indices médicaux de mauvais traitements sont recueillis au cours de l'examen médical. Toutes ces conditions doivent être respectées, indépendamment du fait que le professionnel de santé concerné ait été appelé à la demande de l'intéressé ou à l'initiative d'un membre des forces de l'ordre.

Les moyens utilisés pour la mise en œuvre de l'obligation de signalement dans de tels cas doivent refléter l'urgence de la situation. Le professionnel de santé doit transmettre son constat directement et immédiatement à l'autorité qui est la mieux placée pour intervenir rapidement et mettre un terme à tout mauvais traitement ; l'identité de cette autorité dépendra du système juridique et des circonstances précises de chaque cas.

Ces lignes directrices sont un outil pratique pour les décideurs politiques et les parties prenantes du secteur de la Justice pour les soutenir dans la mise en place d'un système national efficace d'enquête sur les allégations de mauvais traitements infligés par les organes des forces de l'ordre dans le but de lutter contre l'impunité. Elles sont fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

www.coe.int/justice

Premis 142714

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE