

17 mai 2021

**AVIS DU COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI) SUR LA RECOMMANDATION 2197 (2021) DE
L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR
" LA PROTECTION DES VICTIMES DE DEPLACEMENT ARBITRAIRE "**

1. Le 31 mars 2021, les Délégués des Ministres, lors de leur 1400^e réunion, ont convenu de communiquer la Recommandation 2197 (2021) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « *La protection des victimes de déplacement arbitraire* » au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels. La Résolution 2367 (2021) de l'APCE sur le même sujet y est associée.

2. Le CAHDI a examiné la recommandation susmentionnée par procédure écrite et a formulé les commentaires suivants qui concernent les aspects de la recommandation qui sont particulièrement pertinents pour le mandat du CAHDI.

3. En ce qui concerne le paragraphe 2.1 de la Recommandation, le CAHDI souligne que le « déplacement arbitraire » est un concept plus souvent utilisé dans le contexte du droit international des droits de l'homme, des réfugiés et des migrations, mais qui inclut également le déplacement interdit en vertu du droit international humanitaire dans les situations de conflit armé.

4. Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays des Nations unies*¹, qui rassemblent les droits de l'homme et le droit humanitaire concernant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, prévoient explicitement le droit de ne pas être déplacé arbitrairement.

Le principe 6 énonce les motifs admissibles de déplacement, qui ne peuvent être considérés comme arbitraires. Dans les situations de conflit armé, le déplacement ne sera pas considéré comme arbitraire s'il est exigé pour la sécurité des civils ou pour des raisons militaires impératives. Dans les cas de projets de développement à grande échelle, le déplacement ne sera pas considéré comme arbitraire si le projet est réalisé pour répondre à un besoin d'intérêt public impérieux et prépondérant. Dans les cas de catastrophes, le déplacement ne sera pas considéré comme arbitraire s'il est effectué pour des raisons de sécurité et de santé. Certains types de déplacement, fondés sur des politiques d'apartheid, de nettoyage ethnique ou des pratiques similaires, ainsi que le déplacement utilisé comme une punition collective sont arbitraires en toutes circonstances et, par conséquent, interdits de manière absolue.

¹ <https://www.unhcr.org/fr-fr/protection/idps/4b163f436/principes-directeurs-relatifs-deplacement-personnes-linterieur-propre-pays.html?query=personnes%20deplac%C3%A9es%20principes%20directeurs>.

5. Le terme « déplacement arbitraire » n'apparaît pas en tant que tel dans les traités relatifs au droit international humanitaire (DIH) ; toutefois, dans les contextes liés au DIH, l'interdiction pour les parties à un conflit armé international ou non international de déplacer de force la population civile pour des raisons liées à un conflit armé, à moins que la sécurité des civils concernés ou des raisons militaires impératives ne l'exigent, relève de ce concept plus large.

6. Dans les conflits armés internationaux, l'interdiction du transfert ou de la déportation de civils est contenue dans l'art. 49 de la Quatrième Convention de Genève², selon lequel « les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif », sauf si la sécurité de la population ou des raisons militaires impérieuses l'exigent. Le transfert ou la déportation illégale de personnes protégées constitue une infraction grave aux Conventions de Genève (art. 147 de la Quatrième Convention de Genève) et cette incrimination a été élargie dans le Protocole additionnel I pour couvrir toutes les parties de la population du territoire occupé à l'intérieur ou à l'extérieur de ce territoire (art. 85 (4)(a) du Protocole additionnel I). Les évacuations dues à la sécurité de la population ou à des raisons militaires impératives ne peuvent entraîner le déplacement de personnes protégées en dehors des limites du territoire occupé, sauf lorsque, pour des raisons matérielles, il est impossible d'éviter ce déplacement. En outre, les personnes ainsi évacuées seront ramenées dans leurs foyers dès que les hostilités auront cessé dans la zone en question (art. 49 (2) de la Quatrième Convention de Genève)³.

7. En outre, aux fins du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, les crimes de guerre dans les conflits armés internationaux s'entendent, *entre autres*, des infractions graves des Conventions de Genève du 12 août 1949, y compris la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale (art. 8 (2)(a)(vii)), ainsi que "la déportation ou le transfert [par la Puissance occupante] de tout ou partie de la population du territoire occupé à l'intérieur ou à l'extérieur de ce territoire" (art. 8 (2)(b)(viii)).

8. Dans les conflits armés non internationaux, « le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent » (art. 17 (1) du Protocole additionnel II)⁴.

9. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale prévoit qu'aux fins du Statut, « le fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent » constitue un crime de guerre dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international (art. 8 (2)(e)(viii))⁵.

² Règle 129 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier, publiée à l'origine par Cambridge University Press en 2005, disponible en ligne sous : <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/home>.

³ Règle 132 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier.

⁴ Règle 129 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier. Voir également les explications de la règle 132 de cette même étude concernant le droit au retour.

⁵ Voir les explications de la règle 156 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier.

10. En même temps, « la déportation ou transfert forcé de population » est qualifié de crime contre l'humanité lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre toute population civile, en connaissance de cette attaque (art. 7 (1)(d) du Statut de Rome).

11. Le CAHDI note en outre qu'il n'existe pas d'obligation générale de droit international public de prévoir une compétence universelle pour les déplacements arbitraires, que ce soit dans les traités ou dans le droit international coutumier, compte tenu également du fait que les déplacements arbitraires ne sont pas limités à un contexte de conflit. Dans de telles situations, la responsabilité pénale repose sur la législation pertinente de chaque État.

12. Or, le CAHDI souligne que les Conventions de Genève de 1949 prévoient l'obligation pour les Etats parties de rechercher les auteurs présumés d'infractions graves (y compris de l'art. 49), quelle que soit leur nationalité, et de les poursuivre ou de les extradier (art. 146 de la Quatrième Convention de Genève). Le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève étend cette obligation aux infractions graves qui y sont définies (art. 85)⁶. Pour les infractions graves des Conventions de Genève et du Protocole additionnel I, l'obligation de poursuivre implique que les Etats doivent s'assurer que leur législation interne permet l'activation effective du principe de compétence universelle.

13. En outre, les États ont le droit de conférer à leurs tribunaux nationaux une compétence universelle pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité de leur choix⁷. Un nombre croissant d'États membres du Conseil de l'Europe ont fait usage de cette possibilité.

14. Nonobstant ce qui précède, le CAHDI rappelle que la responsabilité première de la poursuite des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité incombe à l'Etat ou aux Etats ayant des liens juridictionnels directs avec ces crimes, notamment ceux ayant une compétence territoriale ou personnelle⁸.

15. Concernant la proposition de l'Assemblée parlementaire au titre du paragraphe 2.1 de la Recommandation de « préparer des lignes directrices à l'intention des États membres sur la compétence universelle des juridictions nationales pour les déplacements arbitraires et autres crimes de guerre ou crimes contre l'humanité », à la lumière de ce qui précède, le CAHDI considère qu'une telle démarche n'est pas opportune.

16. Le CAHDI poursuivra sa réflexion, lors de ses prochaines réunions, sur la possibilité d'élaborer des lignes directrices à l'intention des Etats membres désireux de mettre en œuvre le principe de compétence universelle comme moyen de combler les lacunes entraînant une impunité et d'assurer la responsabilité des crimes de guerre

⁶ Règle 158 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier.

⁷ Règle 157 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier. Voir, par ailleurs, la position du gouvernement dans l'affaire *Korbely c. Hongrie* [GC], no 9174/02, arrêt du 19 septembre 2008 (fond et satisfaction équitable), para. 62 ; S. Macedo et al, *Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, (Program in Law and Public Affairs, Princeton University, 2001), Principe 2 (1) (3), disponible en ligne sous : https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/unive_jur.pdf.

⁸ S. Macedo et al, *Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, Introduction, p. 24.

et des crimes contre l'humanité, en général. Les résultats de ces discussions seront reflétés dans le rapport de réunion du CAHDI⁹.

17. Le CAHDI prend note, dans ce contexte, des différents outils pratiques développés par le CICR en la matière et de son effort soutenu pour aider les Etats à renforcer aussi bien leur législation pénale nationale, qu'à établir la compétence universelle pour les crimes de guerre.

18. Le CAHDI note également que le sujet "*Portée et application du principe de compétence universelle*" a été un point permanent de l'ordre du jour de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et rappelle les rapports respectifs du Secrétaire général des Nations Unies ainsi que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce sujet.

19. En ce qui concerne les paragraphes 2.2 et 2.3 de la Recommandation, le CAHDI rappelle en outre que les Etats doivent faire tout leur possible pour coopérer, dans la mesure du possible, les uns avec les autres afin de faciliter les enquêtes sur les crimes de guerre et la poursuite des suspects¹⁰. Dans ce contexte, le CAHDI approuve la promotion de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et du financement du terrorisme (STCE n° 198).

20. Enfin, le CAHDI rappelle que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas des Etats parties à la Cour pénale internationale. Toutefois, le CAHDI rappelle que le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes peut accepter des contributions volontaires de gouvernements (pas seulement ceux des Etats parties), d'organisations internationales, de particuliers, de sociétés et d'autres entités, conformément aux dispositions pertinentes de la résolution ICC-ASP/1/Res.6 et de son règlement.

21. Cet avis du CAHDI ne saurait impliquer pour les Etats membres du Conseil de l'Europe des obligations internationales au-delà de celles qu'ils ont assumées.

⁹ La Turquie exprime son désaccord avec le paragraphe 16 de l'avis et maintient que l'avis dans son intégralité ainsi que ses notes de bas de page ne peuvent être interprétés d'une manière pouvant créer des obligations juridiques pour la Turquie au-delà de celles qu'elle a assumées.

¹⁰ Règle 161 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier.