

**COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS
(CDDH)**

**GROUPE DE RÉDACTION SUR L'ÉLIMINATION DE L'IMPUNITÉ POUR
LES VIOLATIONS GRAVES DES DROITS HUMAINS
(CDDH-ELI)**

Résumé de l'échange de vues
tenu avec des experts externes lors de la 1^e réunion du CDDH-ELI (15–17 mai 2024)

1. Introduction

Le CDDH-ELI a approuvé l'organisation d'un échange de vues sur les questions relatives aux [Lignes directrices sur l'éradication de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme](#) de 2011 et sur les développements récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que sur les tendances récentes en matière de normes et de pratique.

Lors de sa 1^e réunion (15–17 mai 2024), le CDDH-ELI a procédé à un échange de vues avec :

- Mykola GNATOVSKYY, Juge à la Cour européenne des droits de l'homme.
- Emmanuel DECAUX, Président de la Fondation René Cassin, ancien président du Comité des disparitions forcées.
- Kerli VESKI, Vice-présidente du Comité des conseillers juridiques en droit international public (CAHDI).
- Matt CANNOCK, Directeur du Centre pour la justice internationale, Amnesty International.
- Alexandra SYTNYK, Juriste, Cour européenne des droits de l'homme.

2. Résumé des débats

Principaux points soulevés par Mykola Gnatovskyy

- La situation actuelle de la protection des droits humains en Europe est fragile et les fondements du système sont ébranlés et sérieusement menacés. Le système de protection des droits humains de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ne peut plus être considéré comme un système autonome. Il doit être relié au droit international au sens large, y compris le droit international humanitaire, le droit pénal international ainsi qu'aux règles relatives à l'interdiction de l'usage de la force.
- La Cour européenne des droits de l'homme est confrontée à des violations des droits humains de plus en plus systémiques et graves, souvent dans le contexte de conflits armés et de violences de masse. La Cour doit allouer des ressources pour traiter les affaires interétatiques qui impliquent généralement des violences de masse et des conflits armés. Malgré sa réticence historique à le faire, elle a dû traiter des questions liées au droit international humanitaire et devra continuer à le faire. L'affaire *Hassan contre Royaume-Uni* a été citée comme un exemple dans lequel la Cour a intégré le droit international humanitaire dans les questions de liberté et de sécurité. Il est nécessaire que la Cour envisage d'intégrer le droit international humanitaire dans d'autres droits à l'avenir.
- La valeur pratique ajoutée des Lignes directrices de 2011, en l'état, n'est pas nécessairement évidente. Dans cette optique, le simple fait d'ajouter des termes tels que « de masse » ou « grave » aux Lignes directrices ne serait pas suffisant en soi. Les solutions devraient être adaptées aux caractéristiques spécifiques des conflits armés et de la violence de masse, ce qui soulève la question de savoir si cela relève du cadre des travaux du Conseil de l'Europe. Les Lignes directrices constitueraient un instrument approprié pour traiter ces spécificités, à condition que la Convention ne soit pas considérée comme un instrument isolé mais interprétée et appliquée conjointement avec les normes pertinentes du droit international public régissant les conflits armés et la légalité de l'usage de la force.
- La nature subsidiaire du système international des droits humains, similaire au système de droit pénal international où les mécanismes internationaux sont complémentaires des

mécanismes nationaux, est également un élément clé de ce débat. Il est donc impératif d'explorer ces analogies entre les deux systèmes. Les obligations des États, le devoir d'enquêter et de poursuivre ainsi que la notion de compétence universelle sont des sujets qui méritent un examen plus approfondi. La compétence universelle pourrait être un moyen de surmonter les difficultés rencontrées par les États territoriaux en ce qui concerne les crimes internationaux et d'accroître les chances de pouvoir mener des enquêtes et des poursuites de manière efficace.

Principaux points soulevés par Emmanuel Decaux

- Le contexte géopolitique de 2011 a limité l'adoption d'un texte particulièrement ambitieux, contrairement à ce qu'il s'est passé au niveau des Nations Unies ou en Amérique latine. Par exemple, le mandat de l'époque contenait des références à des obligations positives de nature pénale mais faisait abstraction des obligations découlant du droit international, y compris le droit international humanitaire et le droit pénal international. L'approche prudente adoptée était excessive et insuffisante pour protéger efficacement les victimes. Il est essentiel de faire la distinction entre les violations flagrantes et les violations graves dans le langage du droit international pénal, qui a été exclu des Lignes directrices.
- Les développements significatifs au niveau des Nations Unies depuis l'adoption des Lignes directrices de 2011 incluent la désignation en 2011, d'un Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, qui se concentre sur le droit à la vérité, à la réparation et à la non-répétition. En outre, la Commission du droit international, sous la direction de Sean Murphy, a élaboré un projet d'articles pour la prévention et la répression des crimes contre l'humanité, comblant ainsi une lacune du système juridique international. Ce projet est actuellement examiné par la sixième Commission de l'Assemblée générale. Enfin, un projet élaboré par les Pays-Bas et la Belgique sur la prévention de la criminalité, signé récemment au niveau multilatéral, mérite d'être signalé pour ses éventuels effets sur la compétence universelle.
- La structure actuelle des Lignes directrices n'est pas pratique en termes de mise en œuvre. La réparation n'est pas suffisamment prise en compte, puisque seules cinq lignes y sont consacrées, et les immunités et amnisties sont négligées. Les Lignes directrices ne mentionnent pas les droits sociaux et environnementaux. Il est essentiel que l'impunité concerne tous les droits humains, reflétant l'indivisibilité des droits humains. Les garanties de l'article 3 concernent également les proches de la victime, soulignant le concept de dignité et de conditions de détention humaines et décentes. L'aspect de l'enquête effective dans les lignes directrices telles qu'elles existent actuellement est plutôt vague et mérite une attention supplémentaire.
- Les mécanismes non-judiciaires sont mentionnés dans les Lignes directrices, mais la participation des victimes est incluse à un niveau individuel sans tenir compte de la nature systémique des violations. Des mesures efficaces visant à établir des mécanismes de lutte contre l'impunité devraient tenir compte de l'article 24 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.
- Enfin, la principale lacune des Lignes directrices de 2011 est l'absence de référence à certaines violations des droits humains, ce qui implique de l'adaptation et de la flexibilité. Il est essentiel d'adopter une approche globale dans les cas de disparitions forcées et de questions similaires. Dans cette optique, il est urgent d'améliorer les Lignes directrices de 2011 et d'en assurer le suivi, en tenant compte du nouveau contexte et de la jurisprudence.

Le Conseil de l'Europe devrait poursuivre ses efforts pour protéger l'État de droit sur la base de ces mises à jour.

Principaux points soulevés par Kerli Veski

- La tâche principale du CAHDI est de fournir des avis juridiques fondés sur le droit international public, en servant de laboratoire d'idées essentiel pour le développement du droit international public. Dans cette optique, deux questions principales ont été abordées :
 - La question de savoir si des lignes directrices révisées devraient élargir leur champ d'application par rapport aux Lignes directrices de 2011 afin d'inclure explicitement les crimes internationaux.
 - L'état des immunités personnelles et fonctionnelles dans le droit international actuel et leur importance pour les Lignes directrices.
- Les Lignes directrices devraient traiter et inclure les crimes internationaux. Les exclure constituerait une lacune inexplicable et les travaux du groupe de rédaction seraient incomplets. Il est particulièrement opportun et nécessaire d'inclure le devoir des États de prévenir, d'enquêter et de condamner les crimes internationaux, surtout à la lumière de la guerre en Ukraine.
- Il existe un lien intrinsèque entre le droit pénal international et le droit international des droits humains : les violations graves des droits humains peuvent constituer des crimes contre l'humanité en vertu du droit pénal international et, inversement, l'omission par l'État de tenir les auteurs de crimes internationaux responsables dans sa juridiction peut gravement violer les droits humains de la victime du crime international. Si les deux domaines du droit diffèrent quant à leur point de vue sur la question, ils se recoupent largement sur le fond. Il existe une tendance identifiable à traiter les schémas systémiques et généralisés de violations graves des droits humains au niveau international.
- Le Conseil de l'Europe est bien placé pour contribuer à la lutte contre l'impunité, y compris dans le contexte des crimes internationaux, et a contribué de manière significative à faciliter la coopération internationale en matière pénale, notamment par le biais d'un certain nombre de conventions internationales dans ce domaine. L'Organisation a déployé des efforts actifs pour que l'Ukraine rende des comptes, notamment en créant le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et en participant aux discussions sur la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
- Les États ont l'obligation d'extrader ou de poursuivre, et les États ont exprimé leur volonté de coopérer entre eux et avec les tribunaux internationaux. Il serait également utile, voire nécessaire, que les Lignes directrices révisées incluent le principe *aut dedere aut judicare* (obligation d'extrader ou de poursuivre).
- En ce qui concerne les immunités, l'état du droit international est en constante évolution, comme le montre la jurisprudence de la Cour pénale internationale, du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et les travaux de la Commission du droit international. Le débat sur les immunités devant les tribunaux internationaux reste ouvert et n'est pas considéré comme une préoccupation imminente pour les Lignes directrices, étant souvent laissé aux juges. La question des immunités devrait cependant être abordée d'un point de vue national dans le cadre des Lignes directrices, tout en encourageant le renforcement de la coopération internationale pour l'enquête et la poursuite des crimes internationaux. Le droit international actuel ne prévoit pas d'exceptions aux immunités personnelles des membres de la Troïka

pendant leur mandat lorsqu'il s'agit de poursuites à l'étranger. Le projet d'articles de la Commission du droit international n'envisage des exceptions à l'immunité qu'en ce qui concerne l'immunité fonctionnelle pour des crimes tels que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, l'apartheid, la torture et les disparitions forcées. Il n'y a pas de consensus entre les États sur l'exclusion du crime d'agression de ces exceptions.

Principaux points soulevés par Matt Cannock

- Amnesty International et la Commission internationale de juristes ont participé en tant qu'observateurs à la rédaction des Lignes directrices de 2011 et ont appelé à une plus grande prise en compte du droit international public pertinent. On note désormais un appel renouvelé pour que le CDDH prenne en compte le droit international public et adopte une approche plus ambitieuse. Si les Lignes directrices actuelles constituent un bon point de référence, elles doivent être revues pour refléter les développements récents. Il est urgent d'inclure un langage renforcé pour s'assurer que la législation nationale lutte efficacement contre l'impunité. La société civile, les victimes et les communautés, y compris les organisations non gouvernementales nationales, sont des interlocuteurs essentiels. Le document devrait être axé sur les victimes, en veillant à ce que la vérité et la réparation soient recherchées.
- Un engagement efficace de la responsabilité passe par la coopération et la complémentarité, y compris le partage d'informations et de preuves. Les signataires du Statut de Rome doivent entreprendre des enquêtes nationales et lutter contre le manque de volonté commun. En outre, des progrès sont nécessaires en ce qui concerne l'obligation des États de criminaliser et d'internaliser les crimes internationaux.
- Le CDDH devrait explorer en profondeur la question de la complémentarité et de la coopération. La Convention de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux représente une avancée significative et devrait être prise en compte dans les travaux du CDDH. Elle inclut l'obligation générale d'extrader ou de poursuivre et d'obtenir des réparations.
- Les victimes jouent un rôle crucial dans les enquêtes et ont besoin de soutien, de protection et d'autonomisation. Amnesty International continue d'appeler les États à veiller à ce que les droits des victimes soient respectés, notamment le droit à une représentation juridique, à la participation aux procédures judiciaires et à la réparation. La pleine réalisation de ces droits est encore loin, et les Lignes directrices pourraient contribuer à la poursuite de cet objectif.
- Il y a deux poids, deux mesures dans la justice internationale, alors que toutes les enquêtes requièrent le même traitement. Il est nécessaire de s'assurer que toutes les victimes de crimes internationaux aient un accès égal à la justice internationale et à la réparation. Ces questions ont été négligées par le passé et devraient être incluses dans les Lignes directrices actuelles.
- La réponse du Conseil de l'Europe à la guerre en Ukraine doit inclure le renforcement de la lutte contre l'impunité. La création d'un tribunal spécial devrait être cohérente avec les efforts plus larges visant à éradiquer efficacement l'impunité. Les développements récents, tels que les mandats d'arrêt contre le président Poutine pour des violations graves des Conventions de Genève de 1949, soulignent que ces obligations s'appliquent à tous les États, et pas seulement à ceux qui ont ratifié le Statut de Rome, car elles découlent du droit international humanitaire et du droit coutumier. Les États devraient soit traduire ces

personnes devant leurs propres tribunaux, soit les remettre à une autre partie signataire, soit les remettre à la Cour pénale internationale.

Principaux points soulevés par Alexandra Sytnyk

- La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur laquelle se fondent les lignes directrices de 2011 n'est pas totalement obsolète, mais certains aspects ont évolué. Les arrêts non réformés restent valables, mais la référence à des affaires plus récentes est une pratique courante. La plupart des lignes directrices restent utilisables et sont toujours employées par la Cour, comme les critères d'une enquête effective, qui n'ont pas changé.
- Bien que de nombreux principes n'aient pas été renversés, certains aspects pourraient bénéficier d'une révision afin de mieux refléter la jurisprudence actuelle. Par exemple, les lignes directrices sur le droit au respect de la vie privée et familiale ne précisent pas clairement si l'État doit ouvrir une enquête de sa propre initiative uniquement en cas d'ingérence au titre de l'article 8. Il devrait être plus clair que l'État doit ouvrir des enquêtes au titre d'un plus grand nombre d'articles.
- En ce qui concerne l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4 de la Convention), l'arrêt *C.N. et V. c. France* portait sur des enfants contraints de travailler comme domestiques non rémunérés. L'arrêt établit clairement la distinction entre le « travail forcé » et le travail que l'on peut raisonnablement attendre sous la forme d'une aide de la part d'un membre de la famille ou d'une personne partageant un logement. Dans l'arrêt *J. et autres c. Autriche*, la Cour a examiné la portée de l'obligation procédurale (le cas échéant) d'enquêter sur les infractions présumées de traite des êtres humains commises en dehors du territoire d'une partie contractante.
- En ce qui concerne le droit à la vie (article 2), dans l'affaire *Aydan c. Turquie*, la Cour a indiqué que l'octroi d'une décharge à un gendarme qui avait fait un usage injustifié de son arme à feu, alors qu'aux fins de l'article 2 § 2 de la Convention ce recours à la force meurtrière n'avait pas été « absolument nécessaire », était incompatible avec les exigences de la Convention. Dans l'arrêt *Tourlouïeva c. Russie*, la Cour a constaté pour la première fois dans une affaire de disparition de Tchétchènes une violation de l'obligation positive de protéger le droit à la vie prévue à l'article 2. Dans l'arrêt *Tagayeva et autres c. Russie*, la Cour a examiné les obligations de l'État, en ce qui concerne une prise d'otages à grande échelle par des terroristes, avant, pendant et après l'événement. C'est la première fois que la Cour constate que, compte tenu des renseignements dont elle disposait, l'État n'avait pas pris les mesures adéquates pour se protéger contre un attentat terroriste. L'arrêt *Anzhelo Georgiev et autres c. Bulgarie* concerne l'utilisation d'armes à décharge électrique lors d'une opération de police. C'est la première fois que la Cour examine sur le fond l'utilisation d'armes à décharge électrique par les forces de l'ordre. Dans l'arrêt *Bouyid c. Belgique*, une « gifle » administrée par des policiers à chacun des requérants a été considérée comme un traitement dégradant et une violation de l'article 3 de la Convention. La portée de l'obligation procédurale d'un État de coopérer avec un autre État enquêtant sur un meurtre commis dans la juridiction de ce dernier a fait l'objet de l'arrêt *Romeo Castaño c. Belgique*.
- En ce qui concerne l'efficacité de l'enquête, l'arrêt *Jelić c. Croatie* concernait l'efficacité de l'enquête sur un crime de guerre. L'affaire est intéressante en ce qu'elle traite des responsabilités des autorités au titre de la Convention dans un contexte post-conflit/post-ratification. L'affaire *Gürtekin et autres* est intéressante pour sa description de la portée d'une nouvelle enquête sur des événements qui se sont déroulés de nombreuses années auparavant.

- En ce qui concerne l'interdiction de la torture en vertu de l'article 3, l'arrêt *O'Keeffe c. Irlande* concernait la protection par l'État des écoliers contre les abus sexuels commis par le personnel enseignant. L'arrêt est remarquable en ce qu'il traite, dans le contexte de l'enseignement primaire, de l'obligation positive de l'État de protéger les enfants contre les abus sexuels et de l'obligation d'offrir un recours interne effectif permettant de se plaindre de l'absence de protection de l'État (articles 3 et 13).
- Enfin, en ce qui concerne l'extradition, l'arrêt *Trabelsi c. Belgique* présente un intérêt jurisprudentiel dans la mesure où (i) il souligne le caractère absolu de l'interdiction des traitements contraires à l'article 3 ; (ii) il étend la fonction préventive de cette disposition aux cas où le risque d'imposition d'une peine de prison à perpétuité irréductible ne s'est pas encore concrétisé. L'arrêt *Mozer c. République de Moldova et Russie* concernait la légalité de la détention ordonnée par les tribunaux de la « République moldave de Transnistrie ». La Grande Chambre a examiné la question de la « compétence » au sens de l'article 1 de la Convention à l'égard des deux États défendeurs. L'arrêt *Kitanovska Stanojkovic et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* concernait l'exécution tardive d'une peine prononcée à l'encontre d'un accusé qui avait été reconnu coupable de l'agression grave du requérant.

Discussion

- Sur la question du consensus ou de la convergence entre les États membres, le juge Gnatovskyy a souligné qu'il appartient aux représentants des États de déterminer le niveau de consensus. Les Lignes directrices révisées devraient être basées sur des instruments bénéficiant d'un soutien universel ou au moins d'un soutien des États membres du Conseil de l'Europe. Le professeur Decaux a noté le travail prolongé de la Commission du droit international et la réticence qu'elle manifeste, en particulier en ce qui concerne les immunités. Kerli Veski a reconnu qu'il serait difficile d'élargir le champ d'application des Lignes directrices, mais a souligné que les discussions en elles-mêmes favorisent la compréhension et le progrès. Enfin, Matt Cannock a souligné l'existence d'un consensus important parmi les États parties au Statut de Rome. La Convention de Ljubljana-La Haye et la Directive 2012/29/UE relative aux droits des victimes de l'Union européenne sont des documents clés qui témoignent d'engagements partagés.
- En ce qui concerne la question de savoir quels instruments relatifs aux droits humains pourraient être utilisés pour combler les lacunes entre les États, le juge Gnatovskyy a suggéré que les instruments comprennent la Convention de Ljubljana-La Haye, les travaux de la Commission du droit international sur les disparitions forcées, et éventuellement les futurs arrêts sur l'*Ukraine c. la Russie* et l'*Ukraine et les Pays-Bas c. la Russie*. Le professeur Decaux a ajouté que les observations générales sur les amnisties ou les délais de prescription en vertu de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées pourraient fournir des indications utiles, tandis que Matt Cannock a souligné que le Statut de Rome, la Convention de Ljubljana-La Haye et la Directive de l'Union européenne sur les droits des victimes sont des instruments essentiels qui reflètent un consensus et définissent des droits détaillés pour les victimes.
- Enfin, une question de clarification sur le champ d'application des Lignes directrices et l'approche que les experts conseilleraient au groupe de rédaction d'adopter a été posée. En réponse à cette question, le juge Gnatovskyy a précisé qu'il plaiderait pour une approche centrée sur l'utilisateur, définissant les attentes des États membres sur la base de la Convention et d'autres organes de droit international pour lutter contre l'impunité de manière globale, tandis que le professeur Decaux a souligné l'importance de veiller à ce que les

États remplissent leurs obligations, même si l'élargissement du champ d'application des Lignes directrices peut sembler contradictoire à première vue.