

CDDH-ELI(2024)15
13/12/2024

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)

Document de référence
Questions relatives au droit pénal (Groupe 3)

I. Introduction

1. Le Groupe de rédaction du CDDH sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains (CDDH-ELI) est chargé de préparer une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un ou de plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pour compléter les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2011 portant sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme (les Lignes directrices de 2011). Il a tenu sa première réunion du 15 au 17 mai 2024, au cours de laquelle le Groupe a identifié une liste de questions pertinentes pour ses travaux et les a regroupées en cinq groupes pour faciliter les discussions futures.¹ Les groupes 1 et 2 ont été examinés lors de sa deuxième réunion du 15 au 17 octobre 2024. Il a décidé d'examiner les troisième, quatrième et cinquième groupes lors de sa troisième réunion.

2. Ce document vise à présenter les questions incluses dans le troisième groupe (questions liées au droit pénal) et à fournir des éléments concrets que le CDDH-ELI pourra prendre en compte dans la préparation de l'étude. Il s'appuie sur les informations présentées dans le document de discussion préparé par le secrétariat en mai 2024, sur l'échange de vues avec les expert·es ainsi que sur les discussions tenues par le Groupe lors de ses première et deuxième réunions.²

II. Examen des questions

3. Le groupe a identifié plusieurs questions liées au droit pénal à traiter dans le cadre du groupe 3, à savoir : la compétence pénale universelle, l'extradition des auteurs (présumés) de violations graves des droits humains, les amnisties, pardons et délais de prescription, les immunités des représentants de l'État, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et les garanties du procès équitable.

1. Compétence pénale universelle

4. Comme le souligne le document de discussion préparé par le secrétariat du CDDH,³ la compétence pénale universelle joue un rôle crucial dans la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains en permettant aux États de poursuivre les individus responsables de ces crimes indépendamment du lieu où ils ont été commis ou de la nationalité de l'auteur ou de la victime.

5. La compétence universelle est un principe bien reconnu en droit international,⁴ et plusieurs instruments et traités internationaux la prévoient en fonction de leur objet, notamment en ce qui concerne les crimes internationaux graves :

¹ Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)11](#).

² Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)03](#).

³ Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)03](#), paras. 18-20.

⁴ Voir les [travaux de la sixième commission de l'Assemblée générale des Nations unies](#) concernant la portée et l'application du principe de compétence universelle.

- Les Conventions de Genève de 1949 imposent aux États parties l'obligation de rechercher et de poursuivre ou d'extrader les personnes accusées d'infractions graves aux conventions.⁵
- La Convention de 1973 contre l'apartheid oblige les États parties à adopter des mesures, y compris des poursuites ou l'extradition, pour prévenir et punir le crime d'apartheid.⁶
- La Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévoit une compétence universelle en exigeant des États parties qu'ils établissent leur compétence à l'égard des actes de torture commis en dehors de leur territoire si l'auteur présumé est présent sur leur territoire.⁷
- La Convention de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées prévoit l'établissement de la compétence pour le crime de disparition forcée dans des conditions spécifiques, lorsque l'auteur présumé est présent sur tout territoire relevant de sa juridiction (ce qui implique une forme de compétence universelle).⁸
- La Convention sur la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux (Convention de Ljubljana - La Haye) renforce les mécanismes de coopération pour aider les États à mettre en œuvre des poursuites, y compris celles fondées sur la compétence universelle pour les crimes internationaux graves.⁹
- Le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité prévoit que les États parties aient la possibilité de se déclarer compétents lorsque l'auteur présumé est présent sur leur territoire, quel que soit le lieu où le crime a été commis, incorporant ainsi le principe de la compétence universelle.¹⁰ Bien que le projet d'articles ne soit pas encore juridiquement contraignant, il reflète l'intention de la communauté internationale de renforcer les cadres juridiques relatifs à ces crimes et les dispositions juridictionnelles proposées s'alignent sur les instruments internationaux existants qui reconnaissent la compétence universelle pour les infractions graves, renforçant ainsi les efforts déployés au niveau mondial pour empêcher l'impunité des auteurs de crimes contre l'humanité.

6. Le Comité des Ministres a noté que « plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu le principe de la compétence universelle » mais qu'« il n'y a pas de consensus international sur la définition et la portée [du principe de la compétence universelle], car sa mise en œuvre est en pratique souvent soumise à des restrictions juridiques prévues par la législation nationale ».¹¹ La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a reconnu que la compétence

⁵ Article 49 de la Convention de Genève (I) pour l'amélioration du sort des personnes blessées et malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949 ; Article 50 de la Convention de Genève (II) pour l'amélioration du sort des personnes blessées, malades, et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949 ; l'article 129 de la convention de Genève (III) relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949 ; et l'article 146 de la convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949.

⁶ Article V de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, entrée en vigueur le 18 juillet 1976.

⁷ Article 5(2) de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 décembre 1984.

⁸ Article 9 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 23 décembre 2010.

⁹ Article 8(3) de la Convention sur la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux, adoptée le 26 mai 2023.

¹⁰ Voir Commission du droit international, [Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#), 2019, article 7.

¹¹ Réponse à la [Recommandation 1953 \(2011\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « L'obligation des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre », §6, adoptée lors de la 1145e réunion des Délégués des Ministres, 13 juin 2012.

universelle « est relativement largement acceptée par les États dans le domaine pénal ».¹² Elle a également estimé, en ce qui concerne le droit à la vie au titre de l'article 2 de la Convention, que les États membres n'étaient pas tenus de prévoir une compétence universelle en vertu de leur droit pénal interne en cas de décès d'un de leurs ressortissants¹³ et, en ce qui concerne l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé au titre de l'article 4 de la Convention, que les États n'étaient pas tenus de prévoir une compétence universelle pour les infractions liées à la traite des êtres humains commises à l'étranger.¹⁴

7. Des appels ont été lancés aux États pour qu'ils établissent le principe de la compétence universelle dans leur cadre juridique national.¹⁵ Les États membres du Conseil de l'Europe ont exercé leur compétence universelle dans des affaires concernant des crimes internationaux graves, tels que le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la torture.¹⁶

8. L'agression de la Russie contre l'Ukraine met l'accent sur la nécessité de demander des comptes aux responsables de violations graves du droit international afin d'éviter l'impunité et de prévenir d'autres violations.¹⁷ À cet égard, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a réitéré sa « décision de veiller à ce que le Conseil de l'Europe mobilise tous ses instruments pour garantir que la Fédération de Russie rende pleinement compte de ses violations des droits de l'homme »¹⁸. Il a également appelé « les États membres et le Conseil de l'Europe à rester activement saisis de la question et à s'engager activement dans la poursuite de l'élaboration d'un système global de responsabilité conforme aux normes du droit international, y compris de la Convention européenne des droits de l'homme ». ¹⁹

9. Les lignes directrices de 2011 couvrent l'obligation d'enquêter en vertu de l'article 2 (droit à la vie) de la Convention, de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), de l'article 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé), de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté), de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), ainsi

¹² *Nait-Liman c. Suisse*, Requête n° 51357/07, arrêt de Grande Chambre du 15 mars 2018, §178. Voir également, s'agissant du crime de génocide, *Jorgic c. Allemagne*, Requête n° 74613/01, 12 juillet 2007, §66-72.

¹³ *Rantsev c. Fédération de Russie et Chypre*, Requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, §244.

¹⁴ *J et autres c. Autriche*, requête n° 58216/12, arrêt du 17 janvier 2017, §114.

¹⁵ Voir par exemple, *A/HRC/48/60* - Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition sur l'établissement des responsabilités : poursuivre et sanctionner les responsables de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire dans les processus de justice transitionnelle, juillet 2021, §97(u).

¹⁶ À titre d'exemple récent, l'Allemagne a utilisé la compétence universelle en vertu de son code des crimes contre le droit international, qui permet de poursuivre les auteurs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, quel que soit le lieu où ils ont été perpétrés. Voir le procès Al-Khatib (2022), dans lequel un ancien officier de renseignement syrien a été condamné en 2022 par un tribunal allemand pour des crimes contre l'humanité, y compris la torture, commis en Syrie. La France a poursuivi plusieurs personnes accusées d'avoir participé au génocide rwandais de 1994. Voir par exemple l'affaire Pascal Simbikangwa, dans laquelle un ancien officier de renseignement rwandais a été condamné pour complicité de génocide et de crimes contre l'humanité. En Suède, voir l'affaire Hamid Nouri (2021), un fonctionnaire iranien arrêté et jugé en Suède en vertu de la compétence universelle pour son rôle présumé dans les exécutions massives de prisonniers politiques en Iran en 1988. Sur la base de la loi sur les crimes internationaux (2003), les tribunaux néerlandais ont jugé des affaires contre des criminels de guerre afghans présents sur leur territoire.

¹⁷ Voir les décisions du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1490/2.3](#) adoptées lors de la 1490^e réunion des Délégués des Ministres, 21 et 23 février 2024 ; [CM/Del/Dec\(2023\)1457bis/2.3](#) adoptées lors de la réunion 1457bis des Délégués des Ministres, 24 février 2023 ; [CM/Del/Dec\(2022\)1442/2.3](#) adoptées lors de la 1442^e réunion, 14-15 septembre 2022.

¹⁸ Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1490/2.3](#) « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », adoptée lors de la 1490^e réunion des Délégués des Ministres, 21 et 23 février 2024, §4.

¹⁹ [Décision CM/Del/Dec\(2022\)1442/2.3](#) « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine - Responsabilité des auteurs de crimes internationaux », adoptée lors de la réunion 1442nd, 14-15 septembre 2022, §5.

que l'obligation de poursuivre, lorsque les résultats de l'enquête le justifient, et les critères d'une enquête efficace. Cependant, les lignes directrices restent muettes sur la compétence universelle. Le CDDH-ELI pourrait évaluer l'opportunité d'aborder la question de la compétence universelle dans des lignes directrices révisées et/ou dans un (des) futur(s) instrument(s) additionnel(s).

2. Extradition des auteurs (présumés) de violations graves des droits humains

10. Les lignes directrices de 2011 contiennent une section sur la coopération internationale, recommandant aux États de remplir leurs obligations, notamment en matière d'extradition, d'une manière compatible avec le respect des droits humains, y compris le principe de « non-refoulement », et de bonne foi.²⁰

11. L'extradition des auteurs (présumés) de violations graves des droits humains est essentielle dans le cadre de la lutte contre l'impunité. Comme présenté dans le document de discussion préparé par le Secrétariat du CDDH,²¹ la Commission du droit international (CDI) a noté que « l'idée que l'obligation d'extrader ou de poursuivre joue un rôle crucial dans la lutte contre l'impunité est largement partagée par les États » et que « l'obligation s'applique à l'égard de tout un éventail de crimes graves qui touchent la communauté internationale ». ²² Le rapport de la CDI énumère également les traités multilatéraux existants qui contiennent des dispositions reflétant cette obligation.

12. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a depuis longtemps invité les États membres du Conseil de l'Europe à introduire le principe *aut dedere aut iudicare* (extrader ou poursuivre) dans leur droit pénal national, permettant ainsi de juger tous les auteurs de crimes de guerre dans le pays où ils résident actuellement, lorsqu'il existe des obstacles à leur extradition vers les États où les crimes ont été commis.²³ L'Assemblée parlementaire a réitéré cet appel et a invité les États membres à examiner rapidement les demandes d'extradition et à traiter de bonne foi les demandes d'extradition relatives à des accusations de crimes de guerre.²⁴ Elle a également encouragé les États membres à lever l'interdiction d'extrader des ressortissants, qui « constitue une sérieuse entrave au cours de la justice ». ²⁵

13. Le Comité des Ministres a en outre souligné que le Conseil de l'Europe pourrait renforcer l'application du principe *aut dedere aut iudicare* comme moyen de poursuivre efficacement les crimes de guerre dans les cas où la compétence universelle ne peut être exercée. ²⁶

14. Dans un rapport de 2023, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné, en ce qui concerne la question de l'extradition, qu'une exception à la règle de non-

²⁰ Voir les lignes directrices de 2011, XII.

²¹ Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)03](#), paras. 21-23.

²² [Rapport final de la Commission du droit international](#) sur « Obligation d'extrader ou de poursuivre (*aut dedere aut iudicare*) », 2014, p. 2.

²³ [Recommandation 1427 \(1999\)](#) « Respect du droit international humanitaire en Europe », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 23 septembre 1999, §8.2 ; [Résolution 1785 \(2011\)](#) « L'obligation des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 janvier 2011, §9 et 10.6.

²⁴ [Résolution 1785 \(2011\)](#) « L'obligation des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 janvier 2011, §10.4-10.6.

²⁵ *Ibid*, §6 et 11.4.

²⁶ Réponse à la [Recommandation 1953 \(2011\)](#) « L'obligation des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre », adoptée lors de la 1145e réunion des Délégués des Ministres, 18 juin 2012, §7.

extradition des ressortissants pour des infractions autres que les violations flagrantes des droits de l'homme devrait être introduite par tous les pays en ce qui concerne les crimes les plus graves au regard du droit international (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide), car cela « enverrait le signal que ces crimes sont si odieux qu'aucun refuge ne peut être offert à ceux qui les commettent ».²⁷

15. La nouvelle Convention sur la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites concernant les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres crimes internationaux (Ljubljana - Convention de La Haye) contient des dispositions sur l'extradition afin que les auteurs de ces crimes ne puissent pas se soustraire à la justice.²⁸ En vertu de la convention, les États parties doivent coopérer et extradier, à moins qu'il n'existe des motifs légitimes de refus énumérés dans la convention.²⁹

16. Au cours des réunions précédentes, le CDDH-ELI a discuté de l'importance d'encourager les États membres à renforcer l'application du principe *aut dedere aut judicare* et à rendre l'extradition possible dans le cadre de leurs systèmes nationaux, en mettant l'accent sur la suppression des obstacles juridiques et pratiques à la coopération interétatique pour l'enquête et la poursuite des violations graves des droits de l'homme. Ces mesures pourraient se traduire par des lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s), tout en encourageant la signature et la ratification de la convention de Ljubljana-La Haye.

3. Amnisties, pardons et délais

17. La question des amnisties, des grâces et des délais de prescription a été introduite dans le document de discussion du secrétariat du CDDH,³⁰ soulignant les obstacles qu'ils posent à la responsabilisation pour les violations graves des droits humains.

18. Les lignes directrices de 2011 appellent les États à soutenir les enquêtes sur les violations graves des droits humains et à poursuivre les auteurs présumés, en soulignant que les restrictions et limitations légitimes aux enquêtes et aux poursuites « devraient se limiter au minimum nécessaire pour atteindre leur but ».³¹

19. En 2014, la Cour a souligné qu'en ce qui concerne les actes de torture, qui constituent des violations des normes de *jus cogens*, les délais de prescription, les amnisties et les grâces ne peuvent être tolérés.³² La Cour a également reconnu la tendance croissante en droit international à considérer les amnisties pour des actes qui constituent des violations graves des

²⁷ [Confronter le passé pour un avenir meilleur - Des efforts résolus sont requis dans la région de l'ex-Yougoslavie pour confronter les violences du passé](#) (en anglais – en cours de traduction vers le français), Document thématique, Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, novembre 2023, p. 41.

²⁸ Voir Doc. [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Mirjam Ekkart.

²⁹ Voir l'article 51 de la Convention relative à la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux (« Convention de Ljubljana-La Haye »).

³⁰ Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)03](#), paras. 24-26.

³¹ Voir les lignes directrices de 2011, XIV.

³² [Mocanu et autres c. Roumanie](#), requêtes n° 10865/09, 45886/07 et 32431/08, arrêt de Grande Chambre du 17 septembre 2014, § 326. Voir également l'[avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions condamnation et à la sanction d'une infraction constitutive, en substance, d'actes de torture](#), demandé par la Cour de cassation arménienne, Requête n° P16-2021-001, 26 avril 2022, § 326. P16-2021-001, 26 avril 2022.

droits humains fondamentaux comme inacceptables car incompatibles avec l'obligation des États de poursuivre et de punir de tels actes.³³

20. En 2016, le Comité des Ministres a souligné que « lorsqu'un agent de l'État est accusé de crimes impliquant des mauvais traitements, il est de la plus haute importance qu'aucune prescription n'affecte les procédures pénales et les peines. Afin de ne pas compromettre la confiance des citoyens dans le système judiciaire, des mesures comme l'amnistie ou la grâce ne devraient pas être envisagées ni acceptées en l'absence de raisons convaincantes. »³⁴ Dans un avis récent, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), s'appuyant sur l'affaire *Furundžija*³⁵, a déclaré que « les amnisties ont pour effet d'annuler rétrospectivement la criminalité de certains actes et peuvent donc priver de tout effet pratique les dispositions pénales prévues par les lois du Parlement »³⁶ et a conclu que les amnisties sont inadmissibles en ce qui concerne les crimes internationaux graves et les violations graves des droits de l'homme.³⁷

21. En 2021, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-récidive a déclaré que « les obstacles de fait et de droit à l'établissement des responsabilités, parmi lesquels on peut citer les immunités, les amnisties totales ou partielles, les grâces, la prescription, la non-rétroactivité des dispositions pénales, le principe de l'autorité de la chose jugée et les aménagements des peines qui ne respectent pas le quantum de la pleine et l'application de celle-ci [...] sont contraires au droit international. »³⁸ Il a souligné que les amnisties conduisaient à une série de violations des droits humains, y compris le droit des victimes à être entendues et à avoir accès à des voies de recours, et ouvraient la voie à l'impunité.³⁹ En ce qui concerne plus particulièrement les actes de torture, il a estimé que « L'amnistie est généralement incompatible avec le devoir qu'ont les États d'enquêter sur de tels actes; de garantir la protection contre de tels actes dans leur juridiction; et de veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir ». ⁴⁰ Il a également déclaré que les limitations statutaires n'étaient pas applicables aux violations graves des droits humains.⁴¹

22. En 2022, la Cour a émis un avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription en ce qui concerne les infractions assimilables à la torture, soulignant ainsi que l'interdiction de la torture a le statut de norme impérative en droit international et que « l'action pénale ne devrait pas s'éteindre par l'effet de la prescription, de même que l'amnistie et la grâce ne devraient pas être tolérées dans ce domaine ». ⁴² La Cour a également noté une pratique significative des États

³³ [Marguš c. Croatie](#), Requête n° 4455/10, arrêt de la Grande Chambre du 27 mai 2014, §139-140.

³⁴ [Recommandation CM/Rec\(2016\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#), adoptée lors de la 1253e réunion des Délégués des Ministres, 13 avril 2016, §24.

³⁵ Arrêt du 10 décembre 1998, voir notamment le §155.

³⁶ [CDL-AD\(2024\)003](#), Espagne - Avis sur les exigences de l'état de droit relatives aux amnisties, eu égard en particulier à la proposition de loi parlementaire espagnole « sur la loi organique sur l'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale de la Catalogne », adopté par la Commission de Venise lors de sa 138e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024), §60.

³⁷ Ibid, §122.

³⁸ [A/HRC/48/60](#), op. cit. §97(b).

³⁹ [A/HRC/48/60](#), op. cit. §29.

⁴⁰ [CCPR Observation générale n° 20 ; article 7](#) (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), adoptée lors de la 44e session du Comité des droits de l'homme, 10 mars 1992, §15.

⁴¹ [A/HRC/48/60](#), op. cit. §34.

⁴² [Avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription à la poursuite, à la condamnation et à la sanction d'une infraction constituant, en substance, un acte de torture](#), demandé par la Cour de cassation arménienne, Requête n° P16-2021-001, 26 avril 2022, §69-64. P16-2021-001, 26 avril 2022, §69-64. Sur l'interdiction de la torture en tant que norme de

membres du Conseil de l'Europe en matière d'abrogation ou de suspension des délais de prescription pour les actes de torture, afin d'empêcher l'impunité des agents de l'État.⁴³ Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a également estimé que « l'amnistie est généralement incompatible » avec les actes de torture.⁴⁴ De même, le Comité des Nations unies contre la torture a estimé que les amnisties pour le crime de torture sont incompatibles avec les obligations des États,⁴⁵ et que l'imposition de peines légères pour de tels actes est également incompatible avec l'obligation d'infliger des peines adéquates.⁴⁶ Dans cette optique, on pourrait affirmer que l'obligation des États de prévenir, d'enquêter et de punir les violations des normes impératives est renforcée et pourrait constituer une obligation de résultat, par opposition à une simple obligation de conduite, comme c'est souvent le cas pour d'autres violations des droits de l'homme, afin d'éviter les situations d'« impunité légitimée ».⁴⁷

23. À la lumière de ce qui précède, les lignes directrices de 2011 pourraient être renforcées et lever les obstacles à l'obligation de rendre des comptes en recommandant aux États d'exclure l'application d'amnisties, de grâces et de délais de prescription en ce qui concerne les normes de jus cogens et d'autres normes internationales pertinentes.

24. La prescription peut également entraver l'exécution rapide et intégrale des arrêts de la Cour et a, par le passé, nui à l'efficacité de l'obligation de rendre des comptes. Des mesures telles que la réouverture des enquêtes et la suspension des délais de prescription pourraient aider à surmonter ces obstacles, facilitant ainsi les progrès vers la pleine exécution des arrêts de la Cour.⁴⁸ Des lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États à adopter de telles mesures, adaptées à la nature et à la gravité des violations des droits de l'homme.

4. Immunités des représentants de l'État

25. Les lignes directrices de 2011 n'abordent pas la question des immunités des représentants de l'État. Depuis leur adoption, des développements importants ont montré que les immunités traditionnellement accordées aux représentants de l'État ne les mettent plus à l'abri de poursuites pour des violations graves des droits humains.

26. Le sujet des immunités des représentants de l'État a été introduit dans le document de discussion du Secrétariat du CDDH.⁴⁹ Pour rappel, en 2021, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-récidive avait estimé que « les États devraient supprimer tout obstacle, y compris l'immunité de l'État, l'immunité diplomatique ou toute autre forme de protection, propre à prémunir les chefs d'État et

jus cogens, voir aussi : Cour internationale de justice, *Questions relatives à l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, arrêt du 20 juillet 2012, *CIJ Recueil* 2012, §99.

⁴³ *Avis consultatif* (ibid), paragraphe 64.

⁴⁴ Comité des droits de l'homme, [CCPR Observation générale n° 20 ; article 7](#) (interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), §15.

⁴⁵ CAT, Observations finales sur l'Azerbaïdjan, Doc. ONU A/55/44, 1999, para. 69(c). Voir aussi CAT, Observations finales sur le Sénégal, Doc. ONU A/51/44, 1996, para. 117 ; CAT, Observations finales sur le Chili, Doc. ONU CAT/C/CR/32/5, 2004, para. 7(b) ; CAT, Observations finales sur le Bahreïn, Doc. ONU CAT/CO/34/BHR, 2005, para. 6(d) ; CAT, Observations finales sur le Cambodge, Doc. ONU CAT/C/CR/31/7, 2005, §6.

⁴⁶ *Urra Guridi c. Espagne*, CAT Communication No. 212/2002, 17 mai 2005, §6.7.

⁴⁷ *Avis consultatif* (cité ci-dessus), opinion concordante du juge Harutyunyan.

⁴⁸ Voir Doc. [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Frédéric Dolt.

⁴⁹ Voir doc. [CDDH-ELI\(2024\)03](#), paragraphes. 27-30.

autres fonctionnaires qui ont commis de graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire ou qui sont associés à de telles violations contre l'action de la justice ».⁵⁰ Auparavant, le Conseil des droits de l'homme avait estimé qu'aucun statut officiel ne justifie que des personnes susceptibles d'être accusées d'être responsables de violations reconnues comme criminelles par le droit national ou international, telles que la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants (article 7), les exécutions sommaires et arbitraires (article 6) et les disparitions forcées (articles 7, 9 et fréquemment 6), soient tenues à l'abri de toute responsabilité juridique.⁵¹

27. Dans son projet d'articles sur l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État adopté en 2022, la Commission du droit international a considéré que l'immunité *ratione materiae* de l'exercice de la juridiction pénale étrangère ne s'applique pas à certains crimes de droit international (crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crime d'apartheid, torture, disparitions forcées).⁵² Il s'agit des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres des affaires étrangères dès lors que leur mandat a pris fin et qu'ils ne bénéficient plus de l'immunité *ratione personae*.⁵³ La Commission du droit international, en rédigeant ces articles, a pris en compte « la nécessité de garantir le respect du principe de l'égalité souveraine des États et celle de garantir l'application du principe de responsabilité, notamment le principe de la responsabilité pénale individuelle, et de mettre fin à l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves, cet objectif étant une priorité pour la communauté internationale ». ⁵⁴

28. Le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe travaille sur les questions liées à l'immunité des représentants de l'État, afin de garantir l'équité et la légitimité dans le contexte de la création éventuelle d'un tribunal *ad hoc* chargé de poursuivre le crime d'agression commis par la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine.⁵⁵ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé les États membres et observateurs à créer un tribunal pénal international spécial pour le crime d'agression. Elle a en outre déclaré que le statut d'un tel tribunal « que les immunités personnelles ne s'appliqueront pas aux représentants de l'État en exercice, conformément à la pratique d'autres tribunaux pénaux internationaux, et que les immunités de fonction ne seront, en tout état de cause, pas applicables au crime d'agression », estimant que la capacité officielle d'un représentant de l'État ne devrait pas faire obstacle à l'établissement de la responsabilité pénale.⁵⁶

29. Les tribunaux pénaux internationaux ont estimé que les représentants de l'État, y compris les chefs d'État, ne bénéficient pas de l'immunité pour les crimes internationaux graves tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a inculpé Slobodan Milošević, l'ancien président de la Serbie et de la Yougoslavie, soulignant que la fonction officielle n'exonère pas les individus de leur responsabilité pénale en vertu du droit international. De même, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a inculpé Charles Taylor, alors président du Liberia, pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre, rejetant sa demande d'immunité de poursuites.

⁵⁰ [A/HRC/48/60](#), op. cit. §97(d).

⁵¹ [Observation générale n° 20](#) : Article 7 (Interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), adoptée lors de la 44e session du Comité des droits de l'homme (1th), 10 mars 1992, §18.

⁵² [A/77/10](#) - Rapport de la Commission du droit international, soixante-treizième session (18 avril-3 juin et 4 juillet-5 août 2022), [chapitre VI](#), article 7 - Crimes de droit international pour lesquels l'immunité *ratione materiae* ne s'applique pas, p. 190.

⁵³ Ibid, p. 231.

⁵⁴ Ibid, p. 259, article 7 Commentaire, (10)

⁵⁵ Voir Doc. [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Jörg Polakiewicz.

⁵⁶ [Résolution 2482 \(2023\)](#) « Questions juridiques et violations des droits de l'homme liés à l'agression de la Fédération de la Russie contre l'Ukraine », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 janvier 2023, §7.3.

30. Le 17 mars 2023, la Chambre préliminaire II de la Cour pénale internationale (CPI) a délivré un mandat d'arrêt à l'encontre d'un chef d'État en exercice, le président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, pour avoir prétendument commis des crimes de guerre.⁵⁷ La CPI a également délivré des mandats d'arrêt à l'encontre du ministre de la Défense de la Fédération de Russie et du chef de l'état-major général des forces armées de la Fédération de Russie, qui exerce également les fonctions de premier vice-ministre de la Défense.⁵⁸ Auparavant, en 2019, la CPI avait délivré des mandats d'arrêt à l'encontre du président soudanais Omar Al-Bashir, l'accusant de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre au Darfour. La Chambre d'appel de la CPI a estimé que le droit international coutumier ne reconnaissait pas l'immunité des chefs d'État devant les tribunaux internationaux.⁵⁹

31. Plus récemment, la Chambre préliminaire I de la CPI a délivré des mandats d'arrêt pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre à l'encontre de Benjamin Netanyahu, Premier ministre d'Israël, et de Yoav Gallant, alors ministre de la Défense d'Israël.⁶⁰

32. Les tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe ont également rejeté les demandes d'immunité des représentants de l'État pour les crimes internationaux. En novembre 2023, des juges français ont délivré un mandat d'arrêt à l'encontre du président syrien de l'époque, Bachar al-Assad, l'accusant de complicité de crimes contre l'humanité.⁶¹ La Cour d'appel de Paris a estimé que l'obligation de rendre des comptes pour des crimes internationaux l'emportait sur les demandes d'immunité, y compris celles d'un chef d'État en exercice. Le Tribunal pénal fédéral suisse a condamné Ousman Sonko, l'ancien ministre de l'Intérieur de la Gambie, à 20 ans d'emprisonnement pour avoir commis des crimes contre l'humanité, notamment des meurtres et des actes de torture, alors qu'il était en fonction.⁶²

33. A la lumière de ces développements depuis l'adoption des lignes directrices en 2011, le CDDH-ELI pourrait examiner la portée et les limites des immunités des représentants de l'État en vertu du droit international et explorer la possibilité d'inclure des normes visant à concilier ces immunités avec l'obligation de lutter contre l'impunité.

5. Séparation des pouvoirs, indépendance du pouvoir judiciaire

34. Les lignes directrices de 2011 soulignent la nécessité de garantir l'indépendance et l'impartialité des enquêtes et du pouvoir judiciaire, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Elles soulignent également la nécessité de protéger le personnel de la justice contre les représailles et l'obligation de conclure les procédures dans un délai raisonnable.⁶³

⁵⁷ Voir [Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d'arrêt contre Vladimir Vladimirovitch Poutine et Maria Alekseyevna Lvona-Belova](#), 17 mars 2023.

⁵⁸ Voir [Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d'arrêt contre Sergei Kuzhugetovich Shoigu et Valery Vasilyevich Gerasimov](#), 24 juin 2024.

⁵⁹ Voir [Affaire Al-Bashir : la Chambre d'appel de la CPI confirme la non-coopération de la Jordanie mais annule la décision référant cette question à l'AEP et au Conseil de sécurité de l'ONU](#), 6 mai 2019.

⁶⁰ Voir [Situation dans l'État de Palestine : La Chambre préliminaire I de la CPI rejette les exceptions d'incompétence soulevées par l'État d'Israël et délivre des mandats d'arrêt à l'encontre de MM. Benyamin Nétanyahou et Yoav Gallant](#), 21 novembre 2024.

⁶¹ Voir [Le tribunal de Paris confirme la validité du mandat d'arrêt contre le président syrien Bashar al-Assad](#), 26 juin 2024.

⁶² Voir [Gambie : Condamnation historique en Suisse d'un ex-ministre](#), 15 mai 2024.

⁶³ Voir les lignes directrices de 2011, VI et IX.

35. Des lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient développer davantage les normes internationales régissant la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément à la jurisprudence récente de la Cour,⁶⁴ tout en promouvant également les principes d'indépendance, d'impartialité, de transparence, de participation des victimes et de sensibilité au genre dans les processus judiciaires dans le cadre des procédures relatives aux violations graves des droits de l'homme.

36. Il pourrait s'agir de recommander des normes claires pour la nomination et la titularisation des juges, de garantir des processus transparents et fondés sur le mérite pour la sélection et la nomination des juges afin d'éviter toute ingérence de l'exécutif ou du législatif, sur la base des recommandations de la Commission de Venise.⁶⁵

37. Pour traiter spécifiquement les procédures liées à des violations graves des droits de l'homme, le CDDH-ELI pourrait recommander des garanties supplémentaires, telles qu'une formation obligatoire pour les juges et les procureurs sur le traitement des cas de violations graves des droits humains, y compris sur le droit pénal international et le droit humanitaire international. Renforcer les garanties institutionnelles, telles que la création ou le renforcement de conseils judiciaires indépendants chargés de superviser les nominations, la discipline et l'administration des juges,⁶⁶ pourrait être adapté pour garantir l'impartialité et l'expertise du personnel judiciaire chargé de ces affaires. Garantir l'autonomie financière et administrative du pouvoir judiciaire en lui allouant des budgets adéquats et indépendants, en particulier pour les affaires complexes et souvent longues impliquant de graves violations des droits humains, pourrait empêcher les autres branches du pouvoir d'exercer un effet de levier financier indu. En outre, des mécanismes de responsabilité adaptés aux questions de partialité ou de mauvaise conduite des juges dans les cas de violations graves des droits de l'homme pourraient être recommandés pour garantir une plus grande responsabilité des juges et une plus grande confiance du public.

38. En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux violations graves des droits humains, la Cour a établi que les États ont une obligation positive de mener des enquêtes efficaces. Dans l'affaire *Al-Skeini et autres*, qui portait sur des allégations d'exécutions illégales par les forces britanniques en Irak pendant l'occupation militaire en 2003 dans un contexte extraterritorial, la Cour a souligné que toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour garantir que les enquêtes sont indépendantes et efficaces et soumises à un contrôle public afin de maintenir la confiance dans leurs résultats.⁶⁷

39. Pour améliorer la transparence, la participation des victimes et la prise en compte de la dimension de genre dans le système judiciaire, des mesures pourraient inclure la publication des décisions judiciaires, la garantie de l'accès du public aux audiences et la mise en place de procédures favorables aux victimes, telles que l'accès à l'assistance juridique et à l'information sur les affaires. La promotion de la sensibilité au genre peut passer par une formation obligatoire du personnel judiciaire sur l'égalité des sexes, la prise en compte des besoins des victimes de

⁶⁴ Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Independence of the justice system](#), en anglais uniquement, août 2023.

⁶⁵ Voir [Compilation of venice Commission opinions and reports concerning courts](#), en anglais uniquement, CDL-PI(2023)020, 18 juillet 2023 ; [Compilation of venice Commission opinions and reports concerning judges](#), en anglais uniquement, CDL-PI(2023)019, 18 juillet 2023.

⁶⁶ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

⁶⁷ *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 55721/07, arrêt du 7 juillet 2011, §§ 164, 166-167

violences fondées sur le genre et l'encouragement du recrutement de femmes dans le système judiciaire.

40. Ces mesures, associées à des mécanismes de responsabilité renforcés, pourraient contribuer à un système judiciaire plus inclusif, équitable et transparent et être reflétées dans des lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s).

6. Garanties de procès équitable

41. Les lignes directrices de 2011 comprennent des garanties visant à protéger les personnes privées de liberté contre les violations graves des droits humains, à prévenir toute détention illégale ou tout mauvais traitement, et à assurer le droit à un procès équitable et public des personnes accusées d'avoir commis des violations graves des droits humains.⁶⁸

42. En examinant la nécessité de renforcer les lignes directrices de 2011, le groupe pourrait tenir compte de l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour sur le droit à un procès équitable,⁶⁹ de l'évolution des normes internationales et des difficultés pratiques liées à leur mise en œuvre.

43. Les lignes directrices pourraient fournir des indications plus précises sur les délais d'accès à un avocat ou à un médecin et d'information d'un tiers en cas d'arrestation. Des garanties supplémentaires pour les personnes vulnérables, ainsi que des protections spécifiques au genre, pourraient également être incluses dans les lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s). Depuis 2011, il y a eu une augmentation de l'utilisation des enregistrements numériques et des nouvelles technologies, comme les systèmes d'enregistrement détaillés pour les personnes privées de liberté et l'utilisation de caméras corporelles ou de technologies de surveillance pendant les arrestations et les interrogatoires. Les lignes directrices pourraient veiller à ce que l'utilisation de ces méthodes soit conforme aux normes en matière de respect de la vie privée et des droits de l'homme.

44. Les lignes directrices pourraient être renforcées afin de recommander des garanties supplémentaires pour les personnes jugées pour des violations graves des droits humains, notamment le droit à une représentation juridique à tous les stades de la procédure, l'accès à un temps et à des moyens suffisants pour préparer leur défense et le droit d'interjeter appel d'un jugement. Ces protections sont essentielles pour faire respecter le principe du procès équitable et garantir que même les personnes accusées de crimes graves bénéficient d'une justice conforme aux normes internationales.

45. Enfin, les lignes directrices pourraient souligner l'importance d'organes de contrôle indépendants capables d'enquêter sur les allégations de détention illégale ou de mauvais traitements, ainsi que le rôle des Mécanismes nationaux de prévention (MNP), qui ont été mis en place dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Enfin, les lignes directrices pourraient recommander la mise en place de solides mécanismes de responsabilité pour les fonctionnaires qui violent les garanties procédurales, y compris des protections pour les personnes qui dénoncent de telles violations.

⁶⁸ Voir les lignes directrices de 2011, IV et IX.

⁶⁹ Voir le [Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à un procès équitable](#), mis à jour le 31 août 2024.