CDDH-ELI(2025)01
10/03/2025

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
avec des expert·e·s externes le mardi 14 janvier 2025
lors de la 3ème réunion du CDDH-ELI

1. Introduction

Le CDDH-ELI a convenu d'organiser un échange de vues sur des questions relatives à la coopération (groupe 2), au droit pénal (groupe 3) et aux droits des victimes (groupe 4).

Lors de sa troisième réunion (14-16 janvier 2025), le CDDH-ELI a procédé à l'échange de vues avec :

- Amélie BECQUART, Conseillère en coopération judiciaire, Bureau du Procureur, Cour pénale internationale
- Paolina MASSIDDA, Conseil principal, Bureau du conseil public pour les victimes, Cour pénale internationale
- Markiyan KLIUCHKOVSKYI, Directeur exécutif, Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine
- Johanna NELLES, Secrétaire exécutive de la Convention d'Istanbul auprès du Conseil de l'Europe

2. Résumé des discussions

Points clés de l'intervention d'Amélie BECQUART

- Dans le cadre du renouvellement de la coopération et de la complémentarité au titre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), Mme Becquart a évoqué les possibilités d'approfondir les partenariats afin de renforcer la responsabilité des crimes internationaux. Elle a souligné que la période actuelle est sans précédent pour la CPI et la justice internationale. Le Bureau du Procureur (BdP) est confronté à une charge de travail croissante, le volume de données et le nombre d'affaires faisant l'objet d'enquêtes augmentant de manière exponentielle, ce qui met en évidence la nécessité d'une coopération renouvelée pour parvenir à la responsabilité.
- Au cours de la dernière décennie, les réponses nationales et régionales aux crimes internationaux se sont multipliées et diversifiées, avec un recours accru à la compétence universelle, la création de tribunaux hybrides et d'autres initiatives nationales. Ces évolutions ont créé de nouvelles possibilités de partenariats et renforcé la coopération.
- En réponse à ces changements, le Bureau du Procureur a lancé une nouvelle politique de coopération et de complémentarité en avril 2024. Cette politique, élaborée en coordination avec d'autres organes de la Cour, place les partenariats au centre de son approche. Elle se concentre sur quatre domaines clés, à savoir : 1) le renforcement des capacités des autorités nationales par un soutien ciblé dans les pays concernés ; 2) la fourniture d'informations opérationnelles pour aider les autorités nationales dans les poursuites nationales, y compris les demandes de coopération judiciaire ; 3) le renforcement de la coopération avec les organisations de la société civile, y compris l'établissement de dialogues structurés pour éviter la duplication des efforts ; 4) le rapprochement des opérations du Bureau du Procureur des communautés concernées par l'ouverture de bureaux nationaux dédiés aux questions complémentaires.
- Un élément clé de la nouvelle politique est le renouvellement des partenariats institutionnels. L'OTP a renforcé son engagement avec Europol, en accédant aux réseaux

de renseignement, Eurojust, en participant à des équipes communes d'enquête, et Interpol, en facilitant les arrestations.

- Mme Becquart a souligné l'importance de développer les mécanismes de coopération. Le Bureau du Procureur a créé un forum dédié à l'amélioration de la collaboration avec les autorités nationales de l'immigration, qui organise des discussions thématiques en ligne et en personne. En outre, la CPI a mis en place une Unité des relations extérieures, chargée de veiller à la cohérence des efforts de coopération dans les différentes affaires.
- Il existe plusieurs possibilités pour renforcer davantage la collaboration, notamment :
    - La coopération numérique et médiatique, qui devient de plus en plus essentielle avec la numérisation croissante de la guerre.
    - La collecte de preuves de crimes de guerre, qui nécessite un engagement accru avec les entités militaires, les fournisseurs d'images satellites et les analystes open source.
    - Le rôle de la société civile, qui reste central dans les enquêtes du Bureau du Procureur. Des efforts sont faits pour rationaliser la coopération afin de garantir que les preuves cruciales soient préservées et validées dans les procédures judiciaires.
    - La recherche et l'arrestation des fugitifs, qui restent une priorité. Le Bureau du Procureur a lancé le Centre de recherche et d'information sur les fugitifs, qui intègre des mécanismes de partage des données et des renseignements afin d'améliorer les efforts d'arrestation.
    - Le renforcement de la coopération et des efforts complémentaires en identifiant et en soutenant des projets qui améliorent la collaboration internationale dans ces domaines.
- Mme Becquart a conclu en soulignant que le mandat du Bureau du Procureur est d'enquêter et de poursuivre les crimes relevant de sa compétence. Toutefois, le succès des enquêtes et des poursuites dépend de partenariats solides avec les autorités nationales, la société civile et les institutions internationales. En renforçant ces mécanismes de coopération, le Bureau du Procureur peut améliorer sa capacité à rendre justice aux victimes de crimes internationaux.

Points clés de Paolina MASSIDDA

- Mme Massidda a expliqué comment faire progresser les droits des victimes et appliquer une approche de la justice centrée sur les victimes. Pour y parvenir, il est essentiel de comprendre pourquoi les victimes considèrent que la justice est importante et les raisons pour lesquelles elles participent aux processus judiciaires liés aux crimes dont elles ont été victimes. Leurs principaux objectifs sont d'établir les faits, d'identifier les responsables, de demander des comptes et d'obtenir réparation. En outre, les victimes considèrent qu'il est important d'être informées du processus, de comprendre leur rôle afin d'éviter de fausses attentes et de faire entendre leur voix.
- Le droit de connaître la vérité est fondamental pour les victimes de graves violations des droits de l'homme. La jurisprudence de la CPI reconnaît la contribution importante des victimes à la clarification des faits, qui constitue en soi une forme de réparation.
- Le Statut de Rome permet aux victimes de participer à toutes les étapes des procédures de la CPI. Cependant, leur rôle pendant la phase d'enquête est limité, ce qui entraîne une

frustration, notamment en raison des retards et de l'étendue des crimes faisant l'objet d'une enquête. Mme Massidda a souligné que les victimes doivent avoir droit à une enquête rapide et approfondie, un principe qui devrait être renforcé dans les Lignes directrices de 2011.

- Les Chambres de la CPI ont toujours soutenu que la participation des victimes doit être effective et non simplement symbolique. Une participation effective nécessite des mesures de sécurité et de bien-être pour les victimes (et les témoins), respectant leur dignité et leur vie privée, et tenant compte de facteurs tels que l'âge, le sexe, l'état de santé et la nature des crimes commis, avec une attention particulière pour les violences sexuelles. La non-discrimination et les approches sensibles au genre sont également essentielles pour garantir une participation inclusive à la justice. Les enfants victimes doivent être activement impliqués dans les procédures judiciaires et ne pas être rendus invisibles par une approche centrée sur les adultes. Tous ces aspects devraient être reflétés dans les Lignes directrices de 2011, notamment en reconnaissant les différentes catégories de victimes vulnérables et en adaptant les procédures pour répondre à leurs besoins, en garantissant une justice sensible au genre et une participation effective des enfants et des jeunes.
- Compte tenu de la complexité des procédures de la CPI, les victimes ont droit à une représentation juridique, souvent en groupe, étant donné le grand nombre de victimes concernées. La CPI a créé le Bureau du conseil public pour les victimes, indépendant et le premier du genre en droit pénal international, pour aider et représenter les victimes. Les Lignes directrices de 2011 devraient mettre l'accent sur l'accès des victimes à une assistance juridique à tous les stades de la procédure.
- À la CPI, les victimes peuvent uniquement faire appel des décisions relatives aux réparations, mais pas des décisions relatives aux enquêtes, à la recevabilité ou au statut de victime. Mme Massidda a recommandé de renforcer le droit à un recours effectif et le droit de faire appel de toutes les décisions affectant les intérêts personnels des victimes dans les Lignes directrices de 2011, conformément à une approche de la justice centrée sur les victimes.
- Le cadre de réparation de la CPI prévoit des réparations individuelles et collectives pour les victimes de crimes. La Cour reconnaît les préjudices moraux, physiques et psychologiques, y compris pour les enfants nés de violences sexuelles. Le Fonds au profit des victimes de la CPI joue un rôle clé dans la mise en œuvre des réparations lorsque les personnes condamnées manquent de ressources financières. Il a été recommandé que les Lignes directrices révisées encouragent la mise en place de mécanismes de réparation efficaces aux niveaux national et international.
- Les victimes considèrent la justice comme réparatrice et transformatrice, non seulement au niveau individuel, mais aussi au sein des familles, des sociétés et des communautés. Leur participation, tant individuelle que collective, contribue à la réconciliation en garantissant la responsabilité et en prévenant de futurs crimes. Mme Massidda a conclu que les victimes attendent de la justice qu'elle soit indépendante, impartiale, transparente et efficace. En reconnaissant leur voix, en assurant leur sécurité et en facilitant leur représentation juridique, les mécanismes de justice peuvent mieux servir les personnes touchées par les crimes les plus graves.

Points clés de Markiyan KLIUCHKOVSKYI

- M. Kliuchkovskyi a évoqué l'importance de garantir la justice par le biais de l'indemnisation et de la réparation et a expliqué le rôle du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui a commencé ses travaux il y a 18 mois. Le Registre joue un rôle crucial dans la lutte contre l'impunité des violations flagrantes des droits humains, du droit international et du droit international humanitaire commises par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
- Les lacunes en matière de responsabilité persistent parce que le système juridique international a du mal à répondre aux événements qui ont commencé en 2022, en particulier lorsqu'un État qui viole le droit international refuse d'accepter ses responsabilités et siège au Conseil de sécurité des Nations unies. C'est une occasion manquée pour l'ONU, dont le mandat est de maintenir la paix et la sécurité dans le monde.
- La création du Registre des dommages visait à garantir des réparations pour l'Ukraine et les Ukrainiens. Son fondement repose sur la volonté politique des États qui sont capables et désireux d'agir et est fermement ancré dans le droit international, en particulier l'article 31 de la Convention de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, qui stipule que les États responsables de tels actes sont légalement tenus de réparer intégralement le préjudice causé.
- 43 États et l'Union européenne, sous les auspices du Conseil de l'Europe, ont établi le Registre des dommages pour l'Ukraine en tant qu'accord partiel élargi lors du Sommet de Reykjavik. Le Registre sert de plateforme pour recueillir les demandes de réparation et d'indemnisation liées aux dommages, pertes ou blessures subis sur le territoire ukrainien à la suite de l'agression russe depuis février 2022. Il recueille les demandes, s'assure qu'elles répondent aux critères de recevabilité de base et vérifie les preuves à l'appui. Cependant, il ne s'agit pas d'un tribunal ou d'une commission d'indemnisation et il ne traite ni n'accorde d'indemnisation. Une commission d'indemnisation doit encore être créée, comme indiqué dans le mandat du Registre. Cet organe examinera les demandes et déterminera les indemnités à accorder.
- Le Registre des dommages a adopté une approche intensive et rapide. Neuf mois après son ouverture, il avait déjà reçu plus de 30 000 demandes, mais uniquement dans une catégorie (dommages matériels). D'autres catégories devraient être ouvertes dans un avenir proche.
- Le processus de collecte des demandes d'indemnisation est dicté par l'ampleur et la complexité des conséquences de la guerre. Pour traiter les millions de demandes attendues, le Registre s'appuie exclusivement sur des preuves numériques. Cette décision est motivée par la nécessité et garantit l'efficacité du traitement des demandes. Le Registre est intégré à l'application et au portail web « Dia », gérés par le gouvernement ukrainien, offrant une plateforme sécurisée et résistante à la fraude pour le dépôt des demandes.
- Le Registre suit une approche centrée sur les victimes, basée sur des principes clés : l'inclusivité - garantir que toutes les personnes ayant subi un préjudice puissent déposer une demande ; la participation - permettre aux demandeurs de participer directement au processus sans intermédiaires ; l'accessibilité - permettre aux individus de déposer facilement des demandes sans avoir besoin d'une assistance juridique ou technique ; et la sécurité - fournir une plateforme sûre et sécurisée pour que les demandeurs puissent soumettre des informations sensibles. La sensibilité au genre est également un élément transversal essentiel, qui inclut des considérations spécifiques pour les survivants de la torture et les victimes de violences sexuelles liées aux conflits, quel que soit leur sexe.

- Des méthodes innovantes sont utilisées pour traiter efficacement les demandes, notamment des outils basés sur l'IA pour gérer de grands volumes de soumissions.
- Le Registre collabore étroitement avec les plateformes de la société civile pour s'assurer que les parties prenantes nationales et internationales restent informées et pour maximiser la sensibilisation des demandeurs potentiels.
- Des progrès significatifs ont déjà été réalisés, jetant des bases solides pour les prochaines étapes. Le Registre est la première étape d'un mécanisme d'indemnisation complet. La prochaine étape est la création d'une commission des demandes d'indemnisation, pour laquelle des réunions préparatoires ont déjà eu lieu avec la participation de 53 États. Le Conseil de l'Europe joue un rôle actif dans les mécanismes de responsabilisation et dirige les efforts visant à créer la commission des demandes d'indemnisation, garantissant ainsi le développement continu de la justice et des réparations pour les victimes en Ukraine.

Points clés de Johanna NELLES

- Mme Nelles a évoqué l'importance d'intégrer une perspective de genre dans les efforts de lutte contre l'impunité des violations graves des droits humains. Cela implique de reconnaître et de traiter les différences de statut et de pouvoir entre les femmes et les hommes dans la société, ainsi que la manière dont leurs expériences des violations des droits humains diffèrent.
- L'application d'une perspective de genre implique également d'analyser et de traiter les causes profondes de l'impunité en comprenant le fonctionnement de la dynamique de genre. Dans le système de justice pénale, cela nécessite de reconnaître les différences entre les sexes en matière de violations des droits humains et de reconnaître les différents niveaux d'impunité. Pour les femmes et les filles, cela se situe à deux niveaux : d'abord, l'auteur individuel, et ensuite, les acteurs étatiques responsables de la prévention et de la protection.
- Du point de vue de la Convention d'Istanbul, le traité du Conseil de l'Europe sur la violence à l'égard des femmes, elle a contribué à faire de la violence sexiste à l'égard des femmes et des filles une violation des droits humains lorsque l'État et ses acteurs ne parviennent pas à prévenir efficacement cette violence et à protéger les victimes. C'est ce qu'on appelle le principe de diligence raisonnable. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété les articles 2 et 3 de la Convention dans des affaires liées à la violence domestique et au viol. La Cour a une longue histoire d'identification des défaillances des États dans la protection des femmes contre la violence de leur mari ou partenaire. Depuis l'affaire historique *Opuz c. Turquie* en 2009, la Cour a constamment statué sur l'obligation positive des États de protéger le droit des femmes à la vie en prenant des mesures adéquates pour les protéger des partenaires violents lorsqu'il existe un risque connu.
- La Convention d'Istanbul fournit un cadre détaillé pour la diligence raisonnable et établit des obligations positives pour les États de protéger les femmes et les filles contre la violence quotidienne. Elle exige des États qu'ils adoptent des mesures législatives et autres pour prévenir, enquêter, poursuivre et réparer les actes de violence couverts par la convention.
- Le suivi de la Convention d'Istanbul a montré des progrès dans la lutte contre ces formes de violence, mais les systèmes de justice pénale ont encore du mal à tenir les auteurs de ces actes pour responsables. Le GREVIO, l'organe de suivi indépendant de la Convention d'Istanbul, a évalué sa mise en œuvre dans 36 pays et a constaté des niveaux d'impunité toujours élevés. Cette impunité s'étend à toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

- La violence conjugale et le viol, deux crimes à forte connotation sexiste commis en grande majorité par des hommes contre des femmes, font partie des domaines où l'impunité reste élevée. De nombreuses affaires sont classées à différents stades du système de justice pénale et, malgré l'augmentation du nombre de signalements dans plusieurs pays, les taux de poursuites sont restés stables, voire ont diminué. Les conclusions du suivi révèlent que cette impunité est souvent due à une constitution inadéquate des dossiers, notamment à une mauvaise collecte des preuves, à une dépendance excessive à l'égard du témoignage des victimes et à un manque de capacité ou de formation pour mener des entretiens avec les victimes en tenant compte des traumatismes subis. En outre, une attention insuffisante est accordée à l'évaluation et à la gestion des risques, tandis que les services d'aide aux victimes et la représentation juridique restent limités.
- L'impunité existe également au stade du signalement. Le GREVIO a constaté que les interventions de la police en cas d'appel pour violence domestique étaient insuffisantes et que la police décourageait activement les femmes de porter plainte. Cela est souvent dû à une formation insuffisante des agents de police, qu'ils soient nouveaux ou en poste.
- Il est essentiel d'instaurer la confiance dans le système judiciaire pour que les femmes et les filles se manifestent, mais beaucoup ne portent pas plainte par honte, par crainte des stéréotypes négatifs, par crainte de ne pas être prises au sérieux ou par dépendance économique à l'égard de l'auteur des faits, autant de facteurs qui contribuent à l'impunité.
- En ce qui concerne le deuxième niveau d'impunité, l'obligation de diligence raisonnable de la Convention d'Istanbul exige non seulement de la police, mais aussi de tous les fonctionnaires de l'État, qu'ils prennent des mesures de prévention et de protection. Cependant, le GREVIO a constaté qu'il existe très peu de mécanismes permettant de tenir les acteurs étatiques responsables lorsqu'ils manquent à leurs devoirs. En outre, dans de nombreuses juridictions, les victimes ne disposent d'aucun recours civil pour contester les autorités étatiques qui ne prennent pas les mesures de prévention ou de protection nécessaires. Le renforcement des mécanismes de responsabilisation, l'amélioration de la formation et la mise à disposition de ressources adéquates pour les organismes publics sont essentiels pour combler ces lacunes.
- Enfin, concernant l'impunité dans les cas de violences sexuelles liées aux conflits, le rapport du GREVIO sur la Bosnie-Herzégovine a souligné que sur les 20 000 à 50 000 femmes et filles qui ont subi de telles violences pendant le conflit, la plupart n'ont toujours pas obtenu justice ou réparation. Avec les rapports faisant état de violences sexuelles contre des femmes et des hommes en Ukraine, il est essentiel de veiller à ce que ces crimes soient traités efficacement. Cela souligne une fois de plus la nécessité d'appliquer une perspective de genre dans les enquêtes et les poursuites relatives aux violations graves des droits de l'homme.

Discussion

- La coopération avec la société civile dans le cadre d'une approche centrée sur les victimes a été considérée comme un aspect crucial de la justice internationale. Le Bureau du Procureur s'engage avec la société civile à deux niveaux : le plaidoyer et le dialogue politique pour soutenir le fonctionnement de la CPI, et la coopération directe dans les enquêtes. La société civile joue un rôle clé dans la collecte des preuves et la facilitation des contacts avec les victimes et les témoins. Pour normaliser et étendre cette coopération à l'échelle mondiale tout en assurant la protection des victimes et la préservation des preuves pour les procédures futures, la CPI a élaboré des lignes directrices spécifiques, en collaboration avec Eurojust. En outre, des politiques de la CPI sur le recours à des intermédiaires et une stratégie en faveur

des victimes ont été établies pour guider les interactions entre les différents bureaux de la CPI et les organisations de la société civile.

- La discussion a également porté sur la définition des victimes telle qu'elle figure dans les Lignes directrices de 2011, en explorant la possibilité de l'élargir pour refléter une approche collective qui réponde mieux à l'ampleur des violations. Cela permettrait de reconnaître non seulement les victimes individuelles, mais aussi les victimes faisant partie de groupes ou de communautés plus larges. À cet égard, la CPI a reconnu à la fois des personnes physiques et certaines institutions (par exemple des organisations religieuses, humanitaires et caritatives) comme victimes dans le cadre de procédures judiciaires, à condition qu'elles aient subi un préjudice direct. En outre, dans des cas spécifiques tels que celui de la République centrafricaine, la CPI a reconnu des chefs religieux et des communautés comme victimes, compte tenu des violences ciblées qu'ils ont subies. Une définition large des victimes est considérée comme essentielle pour saisir toute l'étendue des préjudices causés par les violations graves, en particulier lorsque les victimes individuelles ne veulent pas ou ne peuvent pas exprimer pleinement l'ampleur de leur victimisation et des dommages subis.
- Les difficultés liées aux demandes de réparation pour crimes de guerre ont également été abordées. Le Registre des dommages n'impose actuellement aucun délai de prescription aux demandes d'indemnisation en raison de la guerre en cours. Une fois les hostilités terminées, des discussions auront lieu sur la fixation de délais pour le dépôt des demandes. En revanche, les tribunaux civils ukrainiens se heurtent à des obstacles liés à la compétence, à la participation et aux immunités étrangères lorsqu'ils demandent une indemnisation à la Fédération de Russie. L'exécution des jugements reste également un obstacle, ce qui souligne l'importance de la création d'une commission des demandes d'indemnisation dédiée en tant que mécanisme clé pour l'indemnisation des victimes.
- La discussion a ensuite examiné les défis en constante évolution du point de vue des États dans le renforcement de la responsabilité. Le principe de complémentarité est au cœur du Statut de Rome, mais différents pays sont confrontés à des difficultés distinctes dans la poursuite des crimes internationaux. L'allocation des ressources constitue un obstacle majeur, car les États donnent souvent la priorité aux crimes nationaux par rapport aux crimes de guerre, au génocide et aux crimes contre l'humanité. Lier les crimes internationaux à d'autres activités criminelles, telles que le trafic de drogue et les disparitions forcées, peut contribuer à l'élaboration de politiques juridiques plus complètes. En outre, les unités spécialisées et les forums interdisciplinaires destinés aux praticiens se sont avérés utiles pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces, car ils apportent aux États une expertise précieuse.
- Enfin, la lutte contre l'impunité exige de placer les victimes au cœur des efforts de justice. Les cadres juridiques et les procédures judiciaires doivent être conçus en tenant compte des besoins des victimes afin de garantir un impact significatif. Mettre l'accent sur une approche centrée sur les victimes, tant au niveau national qu'international, peut contribuer à rendre les mécanismes de justice et de responsabilité plus efficaces.