



EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS
CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME
1950 - 2025 **75**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CDDH(2025)R103 Addendum 2
25 novembre 2025

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

**Étude du CDDH sur la nécessité et la faisabilité d'un instrument(s)
additionnel(s) non contraignant(s) pour compléter les Lignes directrices du
Comité des Ministres de 2011 sur l'élimination de l'impunité pour les
violations graves des droits de l'homme**

Sommaire

I. Introduction	3
Mandat et méthodes de travail	3
Contexte et objectif de l'étude	4
Contenu et portée des Lignes directrices de 2011	4
II. Examen des questions	6
1. <i>Groupe 1 : Questions relatives à la portée des Lignes directrices et définitions</i>	6
i. <i>Le champ d'application des Lignes directrices</i>	6
ii. <i>Définition de l'impunité</i>	9
iii. <i>Définition des violations graves des droits humains</i>	10
iv. <i>Définitions des auteurs et des victimes</i>	12
v. <i>Responsabilité des États pour les violations graves des droits humains</i>	12
2. <i>Groupe 2 : Questions relatives à la coopération</i>	14
i. <i>Coopération interétatique et assistance juridique et mutuelle</i>	14
ii. <i>Coopération avec les tribunaux et mécanismes internationaux</i>	16
iii. <i>Exécution des jugements des tribunaux internationaux</i>	18
3. <i>Groupe 3 : Questions relatives au droit pénal</i>	21
i. <i>Compétence pénale universelle</i>	21
ii. <i>Le principe aut dedere aut judicare (extrader ou poursuivre)</i>	24
iii. <i>Amnisties, grâces et délais de prescription</i>	26
iv. <i>Immunités des représentants de l'État</i>	30
v. <i>Séparation des pouvoirs, indépendance du pouvoir judiciaire</i>	30
vi. <i>Garanties d'un procès équitable</i>	33
vii. <i>Formes de responsabilité pénale</i>	37
4. <i>Groupe 4 : Questions relatives aux droits des victimes</i>	38
i. <i>Droit de « connaître la vérité »</i>	38
ii. <i>Accès à l'information</i>	40
iii. <i>Questions relatives à l'égalité des genres, enquêtes sensibles au genre et aux besoins des enfants</i>	42
iv. <i>Statut des victimes</i>	46
v. <i>Droits des victimes, Approche centrée sur les victimes</i>	46
vi. <i>Réparations, mesures et mécanismes de compensation</i>	51
5. <i>Groupe 5 : Autres questions</i>	55
i. <i>Impact des situations de crise sur la lutte contre l'impunité</i>	55
ii. <i>Normes applicables aux mécanismes non-judiciaires</i>	57
iii. <i>Éducation et sensibilisation</i>	59
iv. <i>Sanctions ciblées</i>	61
III. Conclusions et recommandations	63

I. Introduction

Mandat et méthodes de travail

1. Le mandat du CDDH pour 2024-2027 inclut la préparation d'une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un instrument(s) non contraignant(s) additionnel(s) pour compléter les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2011 sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme (les Lignes directrices de 2011). La date pour achever cette étude est le 31 décembre 2025. Lors de sa 99e réunion (28 novembre - 1 décembre 2023), le CDDH a adopté le mandat d'un Groupe de rédaction sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains (CDDH-ELI), le chargeant notamment de mener des travaux préparatoires sur l'étude¹. Le CDDH a interprété son mandat comme englobant la possibilité de mettre à jour ou de réviser les Lignes directrices de 2011, si cela s'avère être un moyen plus approprié de traiter une question particulière que de rédiger un instrument(s) non contraignant(s) additionnel(s)².

2. Le CDDH-ELI a tenu au total cinq réunions entre mai 2024 et octobre 2025. Lors de sa première réunion, il a discuté de la portée de ses futurs travaux et a organisé les questions qu'il aborderait en cinq groupes : (1) questions relatives à la portée des Lignes directrices et aux définitions, (2) questions relatives à la coopération, (3) questions relatives au droit pénal, (4) questions relatives aux droits des victimes et (5) autres questions³.

3. Le CDDH-ELI a également organisé une série d'échanges de vues avec des experts :

- Lors de sa première réunion, sur des questions générales, avec Mykola GNATOVSKYY, Juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Emmanuel DECAUX, Président de la Fondation René Cassin et ancien Président du Comité des Nations Unies sur les 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 et Alexandra SYTNYK, Juriste au greffe de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- Lors de sa deuxième réunion, sur les Groupes 1 et 2, avec Jörg POLAKIEWICZ, Directeur du Conseil juridique et du droit international public, Conseiller juridique du Conseil de l'Europe ; Mirjam EKKART, Conseillère juridique, Département des affaires internationales et d'assistance juridique dans les affaires criminelles, Ministère de la justice des Pays-Bas ; Matevz PEZDIRC, Chef du Secrétariat du Réseau européen de points de contact concernant les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (Réseau génocide), Eurojust ; Robert PETIT, Chef du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 (MIII) ; Frederic DOLT, Chef du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe ; Kate VIGNESWARAN, Directrice, *Global Accountability Initiative*, Commission internationale de juristes ; et Chiara GABRIELE, Coordinatrice juridique, responsabilité des acteurs militaires et de sécurité privée, TRIAL international ; et
- Lors de sa troisième réunion, les Groupes 2, 3, 4 et 5, avec Amélie BECQUART, Conseillère en coopération judiciaire, Bureau du Procureur, Cour pénale internationale (CPI) ; Paolina MASSIDDA, Conseillère principale, Bureau du conseil public pour les victimes (OPCV), CPI ; Markiyanyan KLIUCHKOVSKIY, Directeur exécutif, Registre des

¹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)01](#), « Mandat pour le Groupe de rédaction du CDDH sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains ». Le mandat du CDDH-ELI prévoit également la possibilité, sous réserve d'une décision du Comité des Ministres, et concernant le résultat de cette étude, que le CDDH rédige un projet d'instrument(s) (additionnel) non contraignant(s).

² Voir [CDDH\(2024\)R100](#), « Rapport de la 100e réunion du CDDH ».

³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)06](#), « Programme de travail du CDDH-ELI », pour plus de détails.

dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ; et Johanna NELLES, Secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ETS n° 210, la Convention d'Istanbul).

Contexte et objectif de l'étude

4. L'objectif principal de cette étude est d'évaluer la nécessité et la faisabilité d'élaborer un instrument(s) additionnel(s) non contraignant(s) pour compléter les Lignes directrices de 2011 afin d'assister le Comité des Ministres à déterminer s'il est nécessaire de renforcer les normes pertinentes pour lutter contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits humains. Pour ce faire, l'étude analyse les lacunes et les éventuelles imprécisions dans les Lignes directrices de 2011, en tenant compte des développements récents de la jurisprudence et des tendances en droit international. Elle examine également les défis potentiels de la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains qui ne sont pas ou pas suffisamment couverts par les Lignes directrices de 2011. L'étude aborde également les moyens possibles de surmonter ces défis, en évaluant différentes options, y compris en mettant à jour, en révisant ou en complétant les Lignes directrices existantes.

5. Le mandat du CDDH pour 2024-2027 a été adopté par le Comité des Ministres à la suite du quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu les 16 et 17 mai 2023 dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Dans la Déclaration de Reykjavík adoptée lors du quatrième Sommet, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont rappelé « l'impérieuse nécessité d'assurer une complète redevabilité dans le contexte de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine »⁴. L'étude examine si un instrument(s) complémentaire(s) aux Lignes directrices de 2011 pourraient contribuer à la réalisation de cet objectif. Dans ce contexte, en février 2024, deux ans après que la Russie a lancé sa guerre d'agression, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles décisions sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, soulignant « la nécessité urgente de mettre en place un système complet de responsabilité pour les violations graves du droit international résultant de l'agression russe, afin d'éviter l'impunité, de prévenir de nouvelles violations et d'assurer une paix juste et durable », et réitérant « leur 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 des violations des droits de l'homme »⁵. Le 25 juin 2025, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Président Ukrainien Volodymyr Zelenskyy ont signé un accord relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, y compris le Statut du Tribunal spécial⁶.

Contenu et portée des Lignes directrices de 2011

6. Les Lignes directrices de 2011 ont également été préparées par le CDDH, les travaux préparatoires étant alors menés par le Comité d'experts sur l'impunité (DH-I). Les Lignes directrices de 2011 s'appuient, entre autres, sur les normes de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention), telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour), et sur les travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Ils tiennent également compte des travaux d'autres organisations internationales, notamment

⁴ Déclaration de Reykjavík, « [Unis autour de nos valeurs](#) », adoptée lors du quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe les 16-17 mai 2023, p. 10.

⁵ Décision [CM/Del/Dec\(2024\)1490/2.3](#), « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 1490^e réunion les 21 et 23 février 2024, préambule et para. 4.

⁶ Voir [Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), signé le 25 juin 2025.

l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (NU) et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire de l'Assemblée générale des NU.

7. Les Lignes directrices de 2011 définissent les « violations graves des droits de l'homme » comme « les actes à l'encontre desquels les États ont, conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, l'obligation d'adopter des dispositions pénales »⁷.

8. Les Lignes directrices de 2011 couvrent les questions suivantes :

- Des mesures générales de prévention de l'impunité, y compris des mesures visant à éviter les lacunes ou les vides juridiques favorisant l'impunité, la condamnation publique des violations graves des droits humains, ainsi que des politiques et des mesures visant à prévenir et à combattre une culture institutionnelle favorisant l'impunité.
- Des garanties pour protéger les personnes privées de liberté contre les violations graves des droits humains, afin de prévenir toute détention illégale ou tout mauvais traitement et de veiller à ce qu'ils ne restent pas impunis, le cas échéant.
- 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 certains aspects de l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté des personnes), de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), ainsi que l'obligation d'engager des poursuites, lorsque les résultats de l'enquête le justifient, et les critères d'efficacité d'une enquête.
- Les critères d'une enquête effective, à savoir l'adéquation, l'approfondissement, l'impartialité et l'indépendance, la promptitude et la publicité.
- L'implication des victimes dans l'enquête, en particulier les modalités de leur participation à l'enquête et à la procédure, ainsi que les mesures de protection.
- L'obligation d'engager des poursuites et l'applicabilité des exigences essentielles d'une enquête effective au stade des poursuites.
- Procédures judiciaires, y compris les critères essentiels d'un procès équitable.
- La nécessité d'imposer une sanction adéquate, les peines devant être effectives, proportionnées et appropriées à l'infraction commise.
- Mise en œuvre complète et rapide des décisions des juridictions nationales par les autorités compétentes.
- La coopération internationale, les États étant encouragés à intensifier leur coopération au-delà de leurs obligations existantes.
- La responsabilité des subordonnés.

⁷ Voir les Lignes directrices de 2011, II.3.

- Limiter les restrictions et limitations légitimes dans le cadre des enquêtes et des poursuites au minimum nécessaire pour atteindre leur objectif.
- La mise en place de mécanismes non-judiciaires pour compléter les voies de recours judiciaires nationales.
- Mesures visant à garantir que les victimes de violations graves des droits humains reçoivent une réparation rapide et adéquate pour le préjudice subi.

II. Examen des questions

1. Groupe 1 : Questions relatives à la portée des Lignes directrices et définitions

i. Le champ d'application des Lignes directrices

9. Les Lignes directrices de 2011 s'appuient sur plusieurs sources, notamment la Convention, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour, et les travaux du CPT⁸.

10. Le CDDH reconnaît que l'impunité pour les violations graves des droits humains s'étend souvent au-delà de la sphère européenne⁹. Comme cela a été souligné lors du premier échange de vues, la Convention doit être considérée comme interconnectée avec le droit international plus large, y compris le droit international humanitaire, le droit pénal international et les règles sur l'interdiction de l'usage de la force¹⁰.

11. Des développements significatifs ont eu lieu depuis l'adoption des Lignes directrices de 2011. En août 2014, la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur, soulignant la nécessité d'éliminer l'impunité pour des actes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹¹. Depuis septembre 2011, un Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition se concentre sur les droits à la vérité, à la réparation et à la non-répétition¹². En outre, une Convention pour 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 sur l'entraide judiciaire) a été adoptée en mai 2023, avec pour but de renforcer la coopération pour lutter contre l'impunité des crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble¹³. En novembre 2024, la Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale des NU a adopté une résolution pour faire avancer le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) pour la prévention et la répression des crimes contre l'humanité vers la négociation d'un traité¹⁴.

⁸ Voir Lignes directrices de 2011, préambule.

⁹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), « Document de référence – Questions relatives au champ d'application des lignes directrices et aux définitions (groupe 1) », paras. 3-5.

¹⁰ Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Mykola Gnatovskyy. Voir également [Rapport du CDDH](#), « La place de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen et international », novembre 2019.

¹¹ La [Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#) (STCE n° 210) est entrée en vigueur en 2014. À ce jour, elle a été ratifiée par 39 États membres du Conseil de l'Europe et l'Union européenne (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

¹² Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Emmanuel Decaux.

¹³ Préambule de la [Convention pour 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 et signée par 37 États en février 2025.

¹⁴ Voir Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale des NU, « [Upholding Tradition of Consensus in Historic Meeting, Approves Text to Begin Elaborating International Convention on Crimes Against Humanity](#) », 22

12. Depuis 2011, plusieurs nouveaux tribunaux et mécanismes ont été créés pour traiter les crimes internationaux et les violations graves des droits humains. En 2013, les Chambres africaines extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises ont été créées grâce à un accord entre l'Union africaine et le Sénégal. Ces chambres ont été mandatées pour poursuivre les crimes internationaux commis au Tchad entre 1982 et 1990. En 2015, les Chambres spécialisées pour le Kosovo¹⁵ et le Bureau du Procureur spécialisé ont été créés dans le cadre du système judiciaire du Kosovo et dotés de juges et de procureurs internationaux. Leur mandat est d'enquêter et de poursuivre les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et d'autres crimes liés au conflit du Kosovo à la fin des années 1990. Une Cour pénale spéciale en République centrafricaine est opérationnelle depuis 2018. Il s'agit d'une juridiction hybride chargée d'enquêter et de poursuivre les graves violations des droits humains commises en République centrafricaine depuis 2003.

13. Le Mécanisme international, impartial et indépendant d'assistance aux enquêtes et aux poursuites concernant les personnes responsables des crimes les plus graves au regard du droit international commis en République arabe syrienne depuis mars 2011 (MIII) a été créé par l'Assemblée générale des NU en décembre 2016. Son mandat est d'assister à l'enquête et à la poursuite des personnes responsables des crimes les plus graves au regard du droit international commis en Syrie depuis mars 2011. En octobre 2025, le Conseil des droits de l'homme des NU a adopté une résolution établissant un Mécanisme d'enquête indépendant pour l'Afghanistan, chargé de recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant la commission de crimes et violations les plus graves commis en Afghanistan et pour préparer les affaires pour faciliter des procédures pénales futures¹⁶.

14. Le contexte géopolitique a également évolué. La Cour a reçu un nombre croissant de requêtes relatives à des violations systématiques et graves des droits humains, y compris celles résultant de conflits armés et de violences de masse, ce qui a nécessité un examen plus approfondi de l'interaction entre la Convention et le droit international humanitaire dans sa jurisprudence récente¹⁷. La guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine souligne l'importance de tenir les auteurs responsables afin de prévenir de nouvelles violations et d'éliminer l'impunité¹⁸. De plus, en 2023, le CDDH a reconnu que les formes les plus graves de répression transnationale, telles que les assassinats, les disparitions forcées ou les extraditions forcées, peuvent constituer des violations graves des droits humains et relèvent donc du champ d'application des Lignes directrices de 2011.¹⁹ La prévalence croissante de la répression transnationale dans plusieurs États membres souligne la nécessité de renforcer les efforts visant à lutter contre l'impunité à tous les niveaux et à améliorer la coopération internationale à cet égard.

novembre 2024 (en anglais uniquement). Voir également A/C.6/79/L.2/Rev.1, Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale des NU, « [Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#) », 15 novembre 2024 et le [Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#), adopté par la Commission du droit international lors de sa soixante et onzième session, 2019.

¹⁵ Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte, doit être comprise dans le plein respect de la Résolution 1244(1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

¹⁶ Voir [A/HRC/60/L.9](#), Résolution de Conseil des droits de l'homme, « Situation des droits de l'homme en Afghanistan », 8 octobre 2025, para. 25.

¹⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Mykola Gnatovskyy. Voir également [Rapport du CDDH sur le traitement et la résolution efficaces d'affaires concernant des différends interétatiques](#), décembre 2022 ; [Déclaration du Comité des Ministres sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques](#), adoptée lors de la 1462e réunion des Députés des Ministres le 5 avril 2023.

¹⁸ Voir les Décisions du Comité des Ministres, « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », [CM/Del/Dec\(2024\)1490/2.3](#), adoptées lors de la 1490e réunion des Délégués des Ministres les 21 et 23 février 2024 ; [CM/Del/Dec\(2023\)1457bis/2.3](#), adoptée lors de la 1457e réunion des Délégués des Ministres le 24 février 2023 ; [CM/Del/Dec\(2022\)1442/2.3](#), adoptée lors de la 1442e réunion les 14 et 15 septembre 2022.

¹⁹ Voir la [Réponse du Comité des Ministres à Recommandation 2257\(2023\)](#), adoptée le 5 février 2025.

15. Deux mécanismes d'enquête sur les violations graves des droits humains sont actuellement actifs en Europe : le Groupe d'experts indépendants sur la situation des droits de l'homme en Biélorussie, créé le 4 avril 2024 pour, entre autres, enquêter et établir les faits, les circonstances et les causes profondes de toutes les allégations de violations des droits humains et d'abus commis en Biélorussie depuis le 1er mai 2020 ; et la Commission internationale indépendante d'enquête sur l'Ukraine, créée le 4 mars 2022 pour, *inter alia*, enquêter sur toutes les allégations de violations et d'abus des droits humains et de violations du droit international humanitaire, ainsi que sur les crimes connexes dans le contexte de l'agression contre l'Ukraine par la Fédération de Russie, et pour établir les faits, les circonstances et les causes profondes de toutes ces violations et de tous ces abus.

16. En 2022, l'Assemblée générale des NU a adopté une résolution, reconnaissant que la Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, et assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits. Elle a aussi reconnu qu'il faut établir un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine²⁰. Le Conseil de l'Europe s'est engagé activement dans la lutte contre l'impunité, comme le soulignent la Déclaration de Reykjavík²¹. Le Conseil a entrepris des efforts actifs en faveur de la responsabilité pour crimes commis en Ukraine et de combler les lacunes juridiques qui pourraient conduire à l'impunité, notamment par la création du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine²². Le Conseil joue également un rôle de premier plan dans la création d'une Commission internationale des réclamations et d'un Tribunal *ad hoc* pour l'Ukraine²³. Le 25 juin 2025, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Président Ukrainien ont signé un accord relatif à la création d'un tel Tribunal, y compris son Statut²⁴. Le 3 septembre 2025, le Comité des Ministres a adopté le mandat du Comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC)²⁵, qui a finalisé un projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine le 12 septembre 2025. Le 22 octobre 2025, le Comité des Ministres a approuvé le projet de convention en vue de son adoption²⁶. Il s'agit d'une Convention ouverte, assurant l'objectif d'une participation internationale étendue au sein de la Commission des réclamations. En outre, l'APCE a recommandé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « d'explorer les méthodologies et les initiatives visant à faire rendre des comptes pour la répression au Bélarus, par le biais de procédures nationales, régionales ou internationales » et « d'encourager les États membres à soutenir et à contribuer à l'établissement d'un système de responsabilisation pour les crimes et violations des droits humains commis par le régime de Loukachenka »²⁷. Dans sa réponse, et en vue de la participation de la Bélarus dans

²⁰ Voir [A/RES/ES-11/5](#), Résolution de l'Assemblée générale des NU, « Aggression contre l'Ukraine : recours et réparation », 15 novembre 2022, paras. 2 et 3.

²¹ Voir Déclaration de Reykjavík, « [Unis autour de nos valeurs](#) », *op. cit.*

²² Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Kerli Veski ; Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Jörg Polakiewicz. Voir également [Résolution CM/Res\(2023\)3](#) établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée lors de la 1466e réunion des Délégués des Ministres le 12 mai 2023 et amendée le 27 septembre 2023 lors de la 1476e réunion des Délégués des Ministres.

²³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Jörg Polakiewicz.

²⁴ Voir [Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), *op. cit.*

²⁵ Voir [CM\(2025\)31-final](#), Mandat du Comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC), adopté lors de la 1535e réunion des Délégués des Ministres le 3 septembre 2025.

²⁶ Voir [CM\(2025\)139-final](#), Projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, adopté lors de la 1541e réunion des Délégués des Ministres le 22 octobre 2025.

²⁷ Voir APCE [Recommandation 2266\(2024\)](#), « Un avenir démocratique pour le Bélarus », adopté le 25 janvier 2024, para. 7.

l'agression de la Fédération de la Russie contre l'Ukraine, le Comité des Ministres s'est référé aux progrès accomplis par le « *Core Group* » vers la création d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression²⁸. Le Statut du Tribunal spécial prévoit que les personnes portant la responsabilité la plus lourde dans le crime d'agression contre l'Ukraine peuvent faire l'objet d'une enquête, de poursuites, et d'un procès, quelle que soit leur nationalité²⁹. Le Comité des Ministres s'est également engagé à suivre les activités du Groupe d'experts indépendants sur le Bélarusse établie par le Conseil des droits de l'homme des NU pour enquêter sur les graves atteintes aux droits qui ont lieu actuellement, de recueillir et de préserver des éléments de preuve de crimes internationaux et d'identifier les responsables³⁰.

17. Le CDDH considère que ces développements justifient l'élargissement du champ d'application des Lignes directrices de 2011 afin d'aborder davantage la question de la responsabilité de manière globale, en incorporant un éventail plus large de normes internationales et régionales. En conséquence, le CDDH recommande que ces développements puissent être pris en compte lors de l'évaluation de la nécessité et de la faisabilité de réviser des Lignes directrices de 2011 et/ou d'adopter un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s), y compris lors de l'examen de la mise à jour des définitions de l'impunité et des violations graves des droits humains.

ii. Définition de l'impunité

18. Les Lignes directrices de 2011 définissent l'« impunité » comme suit :

« L'impunité survient lorsque ceux qui sont responsables d'actes qui se traduisent par de graves violations des droits de l'Homme ne sont pas amenés à en répondre »³¹.

« Les présentes lignes directrices traitent de l'impunité des actes ou manquements se traduisant par des violations graves des droits de l'Homme sous la juridiction de l'État concerné »³².

19. La définition d'impunité de 2011 se concentre spécifiquement sur l'incapacité à tenir les auteurs responsables de leurs actes³³. Alors que le CDDH a au départ considéré réviser cette définition pour avoir plus de sécurité juridique et clarifier les différentes formes de procédures qu'elle englobe, il a conclu que la formulation actuelle offrait déjà une portée suffisante. En particulier, l'expression « pas amenés à en répondre » permet d'inclure diverses formes de responsabilité juridique, même si la définition demeure centrée sur les auteurs plutôt que sur les victimes.

20. Le CDDH a aussi considéré l'alignement possible de la définition de 2011 avec celle contenue dans l'Ensemble de principes actualisé des NU pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, qui se réfère explicitement à diverses formes de procédures judiciaires (procédures pénales, civiles, administratives ou disciplinaires)³⁴. Cependant, le CDDH a convenu que la flexibilité intégrée dans la définition

²⁸ Voir Comité des Ministres, [Réponse à la Recommandation 2266\(2024\)](#), adoptée le 15 octobre 2024, para. 8.

²⁹ Voir [Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), *op. cit.*, Article 1 de l'Annexe Statut du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine ; Voir également [Questions fréquemment posées – Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), Question 6.

³⁰ Voir Comité des Ministres, [Réponse à la Recommandation 2266\(2024\)](#), *op. cit.*, para. 9.

³¹ Voir Lignes directrices de 2011, I.1.

³² Voir Lignes directrices de 2011, II.1.

³³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 6-10.

³⁴ [E/CN.4/2005/102/Add.1](#), Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité des NU (Ensemble des principes actualisé des NU), Commission des droits de l'homme, 8 février 2005, p. 6 : « L'impunité se définit par l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de

de 2011, notamment à travers l'emploi de l'expression « ne sont pas amenés à en répondre » devrait être préservée, car elle permet de couvrir un large éventail de mécanismes de responsabilité.

21. Toutefois, une définition révisée pourrait intégrer le concept de lutte contre les « environnements propices » à l'impunité, tels que le manque d'accès à la justice ou à des recours, le manque d'indépendance de la justice, les politiques de l'État faisant obstacle aux processus de responsabilité ou une volonté politique insuffisante.

22. En outre, le CDDH a abordé les limites juridictionnelles de la définition de 2011, reconnaissant la nécessité de prendre en compte la compétence extraterritoriale lorsqu'elle se présente conformément à la jurisprudence de la Cour, et prenant note des points de vue exprimés par l'APCE³⁵. Le CDDH reconnaît que la définition de l'impunité de 2011 peut être trop restrictive si elle ne couvre que les violations graves des droits humains survenant dans la juridiction de l'État concerné. Si la restriction de la juridiction de l'État concerné est importante dans le contexte de l'établissement de la responsabilité de cet État, la lutte contre l'impunité s'étend au-delà des actes pour lesquels l'État concerné est responsable. Par conséquent, pour refléter cette perspective plus large, il est proposé de clarifier les questions de compétence relatives à des obligations ou engagements spécifiques dans un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires ou dans des Lignes directrices révisées.

iii. Définition des violations graves des droits humains

23. Les Lignes directrices de 2011 définissent les « violations graves des droits de l'homme » comme suit :

« les actes à l'encontre desquels les Etats ont, conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, l'obligation d'adopter des dispositions pénales. De telles obligations surviennent dans le contexte du droit à la vie (article 2 de la Convention), de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention), de l'interdiction du travail forcé et de l'esclavage (article 4 de la Convention) et à l'égard de certains aspects du droit à la liberté et à la sûreté (article 5, paragraphe 1, de la Convention) ainsi que du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention). Toutes les violations de ces articles n'atteindront pas nécessairement ce seuil »³⁶.

24. Le CDDH a estimé que cette définition devait être conservée, mais qu'elle pourrait être élargie pour tenir compte des développements juridiques internationaux³⁷.

25. Il est recommandé que la définition révisée comprenne les crimes internationaux, conformément à l'examen de ces violations par la Cour dans sa jurisprudence³⁸, en particulier dans le contexte de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Une approche similaire a été adoptée dans d'autres instruments pertinents³⁹. Il a été convenu qu'il

la responsabilité pénale des auteurs de violations, ainsi que de leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées, y compris à réparer le préjudice subi par leurs victimes ».

³⁵ APCE, [Résolution 2509 \(2023\)](#) « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains », adoptée le 23 juin 2023, para. 10.

³⁶ Voir Lignes directrices de 2011, II.3.

³⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 11-19.

³⁸ [Thème clé : Article 7 - Crimes internationaux](#), Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, dernière mise à jour le 31 août 2025. Voir également [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 24-30.

³⁹ Par exemple, l'Ensemble de principes actualisé sur l'impunité des NU englobe les crimes graves au regard du droit international et stipule que « [a]u sens des présents principes, l'expression « crimes graves selon le droit international » s'entend des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 et à leur Protocole additionnel de 1977 et d'autres violations du droit international humanitaire qui constituent des crimes selon le droit

était nécessaire de réviser le champ d'application des Lignes directrices pour couvrir également les violations du droit pénal international et les violations graves du droit humanitaire international.

26. Le CDDH a également proposé d'ajouter une deuxième catégorie d'actes qui pourraient être inclus en raison de leur ampleur, de leur caractère généralisé ou de leur caractère systématique, tout en veillant à ce que les actes isolés soient toujours couverts en raison de leur gravité. Par conséquent, il est recommandé que l'exigence d'échelle ne s'applique qu'aux violations graves des droits humains qui ne constitueraient pas normalement des infractions pénales.

27. Les Lignes directrices de 2011 ne font pas référence aux normes impératives. Une référence explicite à ces normes renforcerait l'alignement sur le droit international en général, en mettant l'accent sur la responsabilité pour les violations universellement reconnues et en s'attaquant aux obstacles à la justice⁴⁰. Leur inclusion apporterait de la clarté, garantissant que les Lignes directrices soient considérées dans le contexte de développements internationaux plus larges. Le CDDH convient de la nécessité d'envisager une approche plus solide⁴¹, non seulement en soulignant l'importance des normes impératives dans la définition, mais aussi en notant que les mesures de lutte contre l'impunité sont particulièrement importantes dans le contexte des violations des normes impératives. Les Lignes directrices pourraient également souligner que des violations différentes entraînent des obligations différentes, en ce sens que les violations de normes impératives pourraient justifier une approche différente à certains égards, y compris, mais sans s'y limiter, les questions d'amnistie ou de prescription.

28. La définition de 2011 des violations graves des droits humains énumère des articles de la Convention. Pour garantir une pertinence continue, une liste non exhaustive d'exemples de violations pourrait remplacer la liste actuelle des articles de la Convention dans les Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s). Compte tenu de l'évolution actuelle du droit international et de l'inclusion éventuelle de nouvelles infractions dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI)⁴², cette approche garantirait que les Lignes directrices ou un instrument additionnel non contraignant restent valables sans qu'il soit nécessaire de les réviser.

29. Le CDDH a examiné la nécessité de maintenir l'obligation d'incrimination telle que mentionnée dans la définition de 2011. L'obligation d'incrimination devrait être maintenue afin d'éviter une révision complète des Lignes directrices. En outre, les États membres pourraient

international, des génocides, des crimes contre l'humanité et d'autres violations des droits de l'homme protégés internationalement qui constituent des crimes selon le droit international et/ou dont le droit international exige des États qu'ils les sanctionnent pénalement, comme la torture, les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires et l'esclavage ». Voir [E/CN.4/2005/102/Add.1](#), *op. cit.*, p. 6. Les Principes fondamentaux et directives des NU concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire font référence aux « violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire qui constituent des crimes de droit international, [et à l'égard desquelles] les États ont l'obligation d'enquêter et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, le devoir de traduire en justice la personne présumée responsable et de punir la personne déclarée coupable de ces violations ». Voir [A/RES/60/147](#), adoptée par l'Assemblée générale des NU le 16 décembre 2005, Principe III., 4.

⁴⁰ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 20-23.

⁴¹ *Ibid.*, para. 23.

⁴² Il convient d'accorder une attention particulière aux propositions d'amendements en cours visant à inclure la traite des esclaves en tant que crime contre l'humanité, l'esclavage et la traite des esclaves en tant que crimes de guerre, et l'écocide en tant que crime au titre du Statut de Rome. Voir Assemblée des États parties, [Rapport du Groupe de travail sur les amendements](#), ICC-ASP/23/26, 1 décembre 2024 (non disponible en français). Voir également [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés d'Emmanuel Decaux ; [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Kate Vigneswaran ; le [Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#), adopté par la CDI lors de sa soixante et onzième session en 2019.

être encouragés à aligner leur législation nationale sur les normes internationales afin de lutter efficacement contre l'impunité, car le fait de ne pas intégrer correctement les crimes internationaux dans le droit national peut entraîner l'absence d'enquêtes et de poursuites adéquates⁴³.

iv. Définitions des auteurs et des victimes

30. Le CDDH a discuté de la possibilité d'élargir les définitions des « auteurs » et des « victimes » afin d'en renforcer l'impact et l'inclusivité. Les Lignes directrices de 2011 définissent ces termes comme suit :

« Dans les lignes directrices, le terme « auteurs » fait référence aux personnes responsables d'actes ou de manquements se traduisant par de graves des droits de l'Homme »⁴⁴.

Dans les lignes directrices, le terme « victime » fait référence à toute personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou un préjudice économique, causé par une violation grave des droits de l'Homme. Le terme « victime » peut également inclure, le cas échéant, la famille ou les proches de la victime directe. Une personne doit être considérée comme victime indépendamment de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite ou de la déclaration de culpabilité de l'auteur, et indépendamment des liens de parenté entre l'auteur et la victime »⁴⁵.

31. Le CDDH a examiné si les deux définitions pouvaient inclure les personnes morales⁴⁶. Il a été déterminé que la définition de 2011 des « auteurs » est suffisamment large pour englober à la fois les personnes physiques et les personnes morales.

32. A l'inverse, la définition des « victimes » est explicitement limitée aux personnes physiques. Afin d'assurer une approche plus inclusive de la responsabilité, le CDDH propose de remplacer « personnes physiques » par « ceux qui ont souffert », alignant ainsi la définition des « victimes » sur celle des « auteurs ».

v. Responsabilité des États pour les violations graves des droits humains

33. Le CDDH a discuté de l'inclusion de la responsabilité des États pour les violations graves des droits humains dans les Lignes directrices de 2011, en particulier du point de vue des affaires interétatiques⁴⁷. L'article 33 de la Convention permet à un État partie de saisir la Cour d'une violation alléguée de la Convention par un autre État partie. En avril 2022, l'APCE a encouragé les États membres du Conseil de l'Europe à utiliser les requêtes interétatiques au titre de l'article 33 de la Convention pour demander des comptes à la Fédération de Russie pour des violations présumées de la Convention et de ses protocoles jusqu'au 16 septembre 2022⁴⁸. L'Assemblée a également noté que « la Cour européenne des droits de l'homme [...] peut engager la responsabilité de la Fédération de Russie pour les violations des droits de l'homme commises par les troupes russes »⁴⁹. Dans la Déclaration de Reykjavík, les chefs

⁴³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 27-29.

⁴⁴ Voir Lignes directrices de 2011, II.4.

⁴⁵ Voir Lignes directrices de 2011, II.5.

⁴⁶ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Kate Vigneswaran et Chiara Gabriele.

⁴⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)09](#), paras. 31-36.

⁴⁸ APCE, [Résolution 2436 \(2022\)](#), « L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine : faire en sorte que les auteurs de violations graves du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes », adoptée le 28 avril 2022, para. 11.8. La Fédération de Russie a cessé d'être partie à la Convention le 16 septembre 2022, ce qui signifie que son obligation au titre de l'article 1 de garantir les droits et libertés de la Convention à toute personne relevant de sa juridiction a pris fin à cette date.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 9.

d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur engagement à soutenir « les efforts de la Cour pour faire en sorte que, grâce au traitement rapide des requêtes individuelles et interétatiques, en particulier celles qui découlent de conflits, les États soient tenus pour responsables de leurs actes »⁵⁰. Dans ce contexte, le 25 juin 2024 et le 9 juillet 2025, la Grand Chambre de la Cour a tenu la Fédération de Russie pour responsable de violations multiples concernant la Crimée et des violations massives et flagrantes des droits humains résultant du conflit en Ukraine depuis 2014, en violation de ses obligations au titre de la Convention⁵¹.

34. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1953, la Cour a traité de plus de 30 affaires interétatiques, dont la plupart concernaient des événements liés à des crises ou à des conflits⁵². Ces dernières années, le nombre d'affaires interétatiques a fortement augmenté, avec 16 affaires actuellement pendantes devant la Cour, dont 12 ont été introduites depuis 2020⁵³. Cette tendance souligne l'importance d'assurer la capacité de la Cour à remplir son rôle tel que défini à l'article 19 de la Convention. Comme souligné par le Comité des Ministres dans sa Déclaration sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques, les États impliqués dans des affaires interétatiques et dans des requêtes individuelles connexes doivent respecter pleinement les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 38, tel qu'interprété par la Cour⁵⁴. Ils doivent notamment répondre en temps utile et de manière exhaustive aux demandes d'informations et de preuves formulées par la Cour.

35. En dehors de la sphère européenne, le nombre d'affaires interétatiques portées devant la Cour internationale de justice (CIJ) concernant des allégations de violations graves des droits humains a également connu une augmentation récente. Ces affaires concernent l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁵⁵, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁵⁶ et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵⁷.

36. Le CDDH reconnaît que les affaires interétatiques jouent un rôle important et complémentaire dans les stratégies de responsabilité et de lutte contre l'impunité. L'inclusion de la responsabilité des États pour les violations graves des droits humains dans les Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) soulignerait l'importance croissante des affaires interétatiques dans la lutte contre les violations graves des droits humains. En outre, il a été proposé de mettre en évidence l'objet des affaires interétatiques récentes, étant donné que la plupart d'entre elles portent sur des questions liées à des violations graves des droits humains.

⁵⁰ Voir [Déclaration de Reykjavík, « Unis autour de nos valeurs »](#), *op. cit.*, Annexe IV « Se réengager en faveur du système de la Convention, pierre angulaire de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe », p. 17.

⁵¹ [Ukraine c. Russie \(Crimée\)](#) [GC], requêtes n° 20958/14 et 38334/18, 25 juin 2024; [Ukraine et Pays-Bas c. Russie](#) [GC], requêtes n° 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22, 9 juillet 2025.

⁵² Voir [Questions et réponses sur les affaires interétatiques](#), Unité de la presse de la Cour européenne des droits de l'homme, juillet 2025, p. 1.

⁵³ Voir [Mémorandum de la Cour européenne des droits de l'homme](#), adopté par la Cour plénière le 20 mars 2023 en vue du quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, paras. 20-21. [Questions et réponses sur les affaires interétatiques](#), *op. cit.* ; Voir également la [page des requêtes interétatiques](#) sur le site de la Cour.

⁵⁴ [Déclaration du Comité des Ministres sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques](#), adoptée lors de la 1462e réunion des Délégués des Ministres le 5 avril 2023. Voir également [CDDH\(2022\)R97 Addendum 3](#), « Rapport sur le traitement et la résolution efficace des affaires concernant des conflits interétatiques », adopté par le CDDH lors de sa 97e réunion les 6-9 décembre 2022, p. 2.

⁵⁵ Voir Cour internationale de justice (CIJ), [Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro](#); [Croatie c. Serbie](#); [Gambie c. Myanmar](#); [Ukraine c. Fédération de Russie](#); et [Afrique du Sud c. Israël](#).

⁵⁶ Voir CIJ, [Canada et Pays-Bas c. République arabe syrienne](#).

⁵⁷ Voir CIJ, [Ukraine c. Fédération de Russie](#); [Qatar c. Émirats arabes unis](#); [Géorgie c. Fédération de Russie](#).

2. Groupe 2 : Questions relatives à la coopération

37. Le CDDH examine les questions liées à la coopération dans le cadre du Groupe 2 et leur impact sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains. Le CDDH reconnaît qu'un manque de coopération, que ce soit entre les États, avec les tribunaux ou les mécanismes internationaux ou dans l'exécution des jugements, peut créer des environnements où l'impunité prospère. Sur la base des définitions révisées mentionnées ci-dessus, le CDDH discute de la manière de relever ces défis et de la manière dont des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient mettre l'accent sur des mesures qui renforcent la coopération pour prévenir et combattre efficacement l'impunité.

i. Coopération interétatique et assistance juridique et mutuelle

38. Le CDDH reconnaît que la coopération interétatique est souvent essentielle pour enquêter et poursuivre efficacement les violations graves des droits humains et obliger les auteurs à rendre compte de leurs actes⁵⁸. Cependant, le CDDH a identifié plusieurs défis qui pourraient entraver cette coopération. Il s'agit notamment des difficultés liées à la collecte et au partage d'informations et de preuves entre les juridictions, telles que l'accès aux documents, aux témoignages, aux preuves médico-légales et à d'autres éléments pertinents. En outre, les différences entre les systèmes juridiques, les normes en matière de preuve et les pratiques des procureurs entre les États compliquent l'admissibilité et l'échange de preuves.

39. Pour relever ces défis, le CDDH insiste sur la nécessité de renforcer la coopération interétatique afin de garantir une responsabilité effective. Cela signifie qu'il faut encourager les États à intensifier leurs efforts de collaboration dans les enquêtes et les poursuites relatives aux violations graves des droits humains, tout en tenant compte des développements récents en matière de pratiques de coopération internationale⁵⁹.

40. Les Lignes directrices de 2011 comprennent des dispositions générales sur le rôle important de la coopération internationale dans la lutte contre l'impunité, appelant les États à remplir leurs obligations en matière d'entraide judiciaire, de poursuites et d'extradition, dans le respect des droits humains, y compris le principe de non-refoulement, et en toute bonne foi⁶⁰. Les États sont également encouragés à étendre leur coopération au-delà des obligations existantes⁶¹.

41. Compte tenu du rôle essentiel de l'assistance juridique et mutuelle dans la lutte contre l'impunité, les Lignes directrices de 2011 pourraient être mises à jour afin de refléter les avancées récentes dans ce domaine. Une approche pourrait consister à intégrer des dispositions spécifiques dans les Lignes directrices révisées afin de renforcer l'importance des mécanismes de coopération judiciaire entre les États par le biais de l'entraide judiciaire. Une autre solution consisterait à élaborer un instrument non contraignant supplémentaire qui fournirait aux États des orientations plus détaillées sur la manière de renforcer la coopération interétatique. Une approche combinée pourrait également être envisagée, avec des principes fondamentaux énoncés dans des Lignes directrices révisées et des recommandations pratiques élaborées dans un instrument distinct.

42. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États membres à aligner leurs cadres juridiques

⁵⁸ Voir [CDDH-ELI\(2024\)10](#), paras. 3-9.

⁵⁹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés de Matt Cannock.

⁶⁰ Voir Lignes directrices de 2011, XII.

⁶¹ Idem.

sur les normes et obligations internationales afin de faciliter une coopération interétatique efficace. Cela pourrait inclure l'allocation de ressources adéquates et la fourniture d'une formation spécialisée aux personnes impliquées dans les mécanismes de coopération.

43. Étant donné que l'extradition joue un rôle central dans la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains, en garantissant que les auteurs présumés soient traduits en justice, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, le CDDH estime important de réviser les Lignes directrices de 2011 et/ou d'adopter un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) appelant les États membres à veiller à ce que l'extradition pour certaines violations graves des droits humains constituant des crimes en droit interne soit rendue possible par la loi, et à supprimer les obstacles juridiques et pratiques à la coopération interétatique. Cela pourrait inclure des encouragements à signer et ratifier, le cas échéant, les Protocoles additionnels à la Convention européenne sur l'extradition (STE n° 024)⁶² et la Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire de 2023⁶³ (voir ci-dessous).

44. Les États membres pourraient également être encouragés à participer et à poursuivre leur engagement actif dans les réseaux régionaux qui facilitent la coopération, tels que le Réseau européen d'enquêtes et de poursuites concernant les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (*Genocide Network*). Ce réseau promeut l'obligation de rendre des comptes pour les principaux crimes internationaux par le biais d'une coopération directe entre les praticiens des États membres de l'Union Européenne (UE), des États observateurs et des organisations internationales, y compris en partageant ses bases de données pour crimes internationaux⁶⁴.

45. En outre, une pratique nouvelle et de plus en plus importante observée ces dernières années est la création et le déploiement d'équipes communes d'enquêtes (ECEs), initialement développées dans le cadre d'Eurojust⁶⁵. Les ECEs sont constituées pour une durée déterminée afin de mener des enquêtes pénales. Elles rassemblent les autorités de police, les procureurs et les juges de deux ou plusieurs États ayant formellement convenu de coopérer dans le cadre d'une enquête donnée. Les ECEs offrent un cadre opérationnel souple, permettant l'échange en temps réel d'informations et de preuves, la réalisation d'opérations conjointes sur le terrain et le partage d'expertise technique. Trois semaines après l'agression de la Russie contre l'Ukraine, Eurojust a soutenu la mise en place d'une ECE entre l'Ukraine, la Lituanie et la Pologne afin d'enquêter sur des crimes internationaux graves présumés commis en Ukraine et de faciliter les enquêtes et poursuites tant dans les États participants que, le cas échéant, devant la CPI. Cette ECE est toujours active aujourd'hui, avec l'adhésion de nouveaux pays, ainsi que de la CPI et d'Europol, et un protocole d'accord avec les États-Unis⁶⁶. Le recours aux ECEs est de plus en plus recommandé dans la sphère internationale comme un outil particulièrement efficace pour lutter contre l'impunité⁶⁷. Des

⁶² La [Convention européenne d'extradition](#) (STE n° 024) est entrée en vigueur en 1960. À ce jour, elle a été ratifiée par 51 États, dont tous les États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

⁶³ [Convention de Ljubljana-La Haye sur l'assistance légale mutuelle](#), *op. cit.*

⁶⁴ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Matevz Pezdirc. Voir également Eurojust, « *Core International Crimes Evidence Database* » (non disponible en français).

⁶⁵ Voir Eurojust, « [Joint investigations teams](#) » (non disponible en français). Voir aussi [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Matevz Pezdirc.

⁶⁶ Voir Eurojust, « [Joint investigation team into alleged crimes committed in Ukraine](#) » (non disponible en français).

⁶⁷ Voir l'article 19 de la [Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée](#), adoptée le 15 novembre 2000 ; l'article 41 de la [Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire](#), *op. cit.* ; Voir également Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur les disparitions forcées et involontaires, « *Universal criminal jurisdiction in cases of enforced disappearance* », 20 août 2025, para. 114(n) (non disponible en français) ; Eurojust, « *Practical Guide by the JITs Network* », 15 décembre 2021 (non disponible en français) ; Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), « [UNODC and Eurojust promote Joint Investigation Teams for Central Asian countries](#) », 4-6 juin 2024 (non disponible en français) ; « [Joint Investigation](#)

Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient encourager les États membres à considérer créer, rejoindre et déployer des ECEs pour la coopération internationale dans des enquêtes transfrontalières complexes et urgentes portant sur des violations graves des droits humains, notamment en établissant, lorsque cela est approprié, des entités nationales dédiées à la coopération interétatique, garantissant une communication et une coordination efficaces.

46. Le Conseil de l'Europe a contribué de manière significative à faciliter la coopération internationale en matière pénale par le biais d'instruments contraignants tels que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 030). Cette convention, ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, renforce l'entraide entre les États membres en fournissant un cadre juridique complet pour traiter les demandes de manière efficace et effective, en promouvant la coopération et la coordination entre les autorités judiciaires nationales⁶⁸. Deux Protocoles additionnels⁶⁹ complètent cette convention, étendant son champ d'application et prenant en compte des défis modernes, y compris l'utilisation de technologie de communication et la protection des données personnelles. À ce jour, aucun des deux Protocoles additionnels à cette convention ont été ratifié par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Un troisième Protocole additionnel à la Convention a récemment été adopté par le Comité des Ministres, dans le but de renforcer la capacité des États membres et des États partenaires à répondre efficacement à la criminalité, en particulier dans le contexte des évolutions politiques, sociales et technologiques rapides⁷⁰. Le troisième Protocole a été ouvert à la signature en septembre 2025.

47. La Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire de 2023 représente une avancée significative. Cette convention vise à combler les lacunes juridictionnelles, facilite l'entraide judiciaire, y compris l'échange de preuves, l'extradition et d'autres formes de coopération juridique et administrative. En établissant un cadre pour les États facilitant l'entraide judiciaire et garantissant que les États parties prennent les mesures nécessaires pour que les infractions pertinentes soient érigées en infractions pénales dans leur droit interne, la convention est un outil essentiel dans la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains⁷¹. En tant que premier instrument juridique multilatéral régissant la coopération interétatique en matière d'enquête et de poursuite des génocides, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et d'autres crimes internationaux, elle offre un potentiel important de renforcement de la coopération internationale.

48. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager, le cas échéant, les États membres à signer et à ratifier des accords bilatéraux et des instruments européens et internationaux existants, y compris les protocoles additionnels du Conseil de l'Europe à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et la Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire de 2023.

ii. Coopération avec les tribunaux et mécanismes internationaux

[Teams \(JITs\) : An effective tool to combat human trafficking between Brazil and Paraguay](#) » (non disponible en français).

⁶⁸ La [Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale](#) (STE n° 030) est entrée en vigueur en 1962. À ce jour, elle a été ratifiée par 50 États, y compris tous les États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

⁶⁹ Le [Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale](#) (STE n° 099) est entré en vigueur en 1982. À ce jour, il a été ratifié par 43 États (voir le [tableau des ratifications](#)). Le [deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale](#) (STE n° 182) est entré en vigueur en 2004. À ce jour, il a été ratifié par 43 États (voir le [tableau des ratifications](#)).

⁷⁰ Voir [CM\(2025\)20-add6final](#), [Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale](#), adopté lors de la 1530e réunion des Délégués des Ministres le 4 juin 2025.

⁷¹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Mirjam Ekkart.

49. La coopération entre les États membres et les tribunaux internationaux est essentielle pour garantir l'efficacité de la justice et l'élimination de l'impunité. Les tribunaux internationaux dépendent fortement de la coopération des États pour fonctionner efficacement⁷². Il est donc fondamental que les Lignes directrices encouragent explicitement la coopération des États avec ces tribunaux⁷³.

50. Les Lignes directrices de 2011 abordent les questions liées à la coopération internationale⁷⁴ et aux mécanismes non-judiciaires⁷⁵, mais elles ne mentionnent pas spécifiquement la coopération avec les tribunaux internationaux. Cette omission ne reflète pas les développements significatifs du droit international et l'importance croissante de cette coopération. De même, les Lignes directrices ne font pas référence aux mécanismes d'enquête internationaux.

51. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné l'importance de la coopération avec les mécanismes de justice internationaux, y compris avec le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie (TPIY)⁷⁶, le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux⁷⁷, les Chambres spéciales pour le Kosovo⁷⁸ et à appeler les États membres du Conseil de l'Europe qui sont aussi États Parties au Statut de Rome à coopérer avec la CPI⁷⁹.

52. Les États ont l'obligation d'assurer le fonctionnement effectif et efficace des tribunaux internationaux aux statuts desquels ils sont parties, ou lorsque le tribunal a été établi en vertu du chapitre VII de la Charte des NU. Cette coopération peut s'étendre à tous les stades de la procédure, à savoir durant les enquêtes, les procès et l'exécution des peines. Le CDDH note que les juridictions et mécanismes internationaux établis en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU ont rencontré des difficultés persistantes au stade de l'exécution, notamment le besoin constant que de nouveaux États acceptent des responsabilités en matière d'exécution des peines, c'est-à-dire qu'ils soient disposés et en mesure de mettre à disposition des établissements de détention où les personnes condamnées peuvent purger leur peine, ainsi que le risque que les retards dans l'identification d'un État d'exécution ne prolongent inutilement les périodes d'adaptation pour les détenus. La coopération au stade de l'exécution devrait garantir que les conditions d'emprisonnement respectent les normes internationales en matière de détention et devrait inclure l'identification d'États d'exécution appropriés dans lesquels les personnes condamnées peuvent purger leur peine dans des conditions favorables à leur réinsertion⁸⁰. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient explicitement promouvoir et encourager la coopération des États avec les juridictions internationales, y compris les tribunaux pénaux internationaux, durant toutes les étapes de la procédure.

⁷² Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés d'Amélie Becquart.

⁷³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)10](#), paras. 17-30.

⁷⁴ Voir Lignes directrices de 2011, XII.

⁷⁵ *Ibid.*, XV.

⁷⁶ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Dealing with the past for a better future - Achieving justice, peace and social cohesion in the region of the former Yugoslavia](#) », novembre 2023, pp. 20-28 (en anglais uniquement).

⁷⁷ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Report following her visit to Serbia from 13 to 17 March 2023](#) », 6 septembre 2023, para. 44 (en anglais uniquement).

⁷⁸ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Memorandum following the Commissioner's mission to Kosovo from 30 May to 3 June 2022](#) », 18 octobre 2022, para. 35 (en anglais uniquement).

⁷⁹ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [La Cour pénale internationale a besoin d'un soutien ferme et durable](#) », 30 juin 2022.

⁸⁰ Voir Présidente du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MICT), « [Allocution devant le Conseil de sécurité de l'ONU](#) », 10 décembre 2024 ; « [Allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies](#) », 16 octobre 2024. Voir également UNODC, « [Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons](#) », 2012 (en anglais uniquement), qui souligne que l'exécution dans le pays d'exécution devrait renforcer la possibilité de réinsertion sociale de la personne condamnée.

53. Les États membres pourraient être encouragés à coopérer avec les juridictions internationales conformément à leurs obligations juridiques internationales. Les États qui ont ratifié les traités fondateurs des tribunaux internationaux devraient respecter leur engagement de coopération, tandis que d'autres pourraient être invités à soutenir leurs travaux. Pour les États membres qui ont ratifié le traité fondateur de la CPI, une référence spécifique à la coopération avec le Bureau du Procureur de la CPI pourrait être incorporée dans les Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) additionnel(s) non contraignant(s), en particulier pendant les phases d'enquête. Dans ce contexte, la résolution de l'APCE n° 2436 (2022) est ici rappelée⁸¹.

54. Faciliter la communication entre les tribunaux internationaux et les autorités nationales est essentiel pour assurer une coopération harmonieuse. Pour ce faire, il est possible de nommer des agents de liaison nationaux ou des points de contact chargés de maintenir des canaux de communication efficaces. Des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient inclure une disposition générale encourageant les États membres à mettre en place de tels mécanismes et/ou fournir des orientations pratiques supplémentaires sur leurs rôles, responsabilités et meilleures pratiques de mise en œuvre.

55. En outre, les mécanismes d'enquête internationaux, établis pour répondre à des situations impliquant des violations graves des droits humains, jouent un rôle crucial en garantissant la responsabilité des États et des individus.

56. Depuis 2011, le nombre de mécanismes d'enquête internationaux mis en place pour lutter contre les violations graves des droits humains dans certaines régions a augmenté⁸². Un exemple notable est le MIII qui a été créé pour aider à enquêter et à poursuivre les personnes responsables des crimes internationaux les plus graves commis en Syrie. La MIII recueille, consolide, préserve et analyse les preuves des principaux crimes internationaux tout en aidant les juridictions nationales à faciliter des procédures pénales équitables et rapides⁸³.

57. La coopération des États membres avec les mécanismes d'enquête internationaux est cruciale pour leur succès. Toutefois, ces mécanismes sont souvent confrontés à des difficultés dues à une coopération insuffisante de la part des États. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États membres à coopérer avec les mécanismes d'enquête internationaux et à soutenir leur travail, en fonction de leur mandat respectif et de la base institutionnelle sur laquelle ils reposent. Cette approche vise à renforcer l'obligation de rendre compte des violations des droits humains. En termes de champ d'application, plutôt que de tenter de fournir une liste exhaustive de ces mécanismes, les Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient plutôt adopter le terme général « organes d'enquête internationaux et autres mécanismes », reflétant ainsi la diversité des sources de leurs mandats et de leurs cadres institutionnels. Des Lignes directrices révisées et/ou un instrument supplémentaire pourraient souligner l'importance de la coopération des États avec ces organes pour lutter contre l'impunité, et fournir des recommandations plus détaillées sur les mesures pratiques de coopération. Ils pourraient inclure l'octroi de l'accès aux informations et territoires pertinents, garantir la protection des victimes et des témoins présents dans les États membres et répondre de manière constructive à leurs conclusions et recommandations.

iii. Exécution des jugements des tribunaux internationaux

⁸¹ [APCE, Résolution 2436 \(2022\)](#), *op. cit.*, paras. 11.1 et 11.5.

⁸² Voir tous les [organes d'enquête mandatés par le Conseil des droits de l'homme](#) (en anglais uniquement)

⁸³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Robert Petit. Voir sur le [MIII](#) (non disponible en français).

58. Les Lignes directrices de 2011 font référence à la Cour européenne des droits de l'homme et à l'importance de l'exécution des jugements des tribunaux nationaux⁸⁴. Cependant, les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2022 sur « Prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » traitent en détail de l'exécution des arrêts de la Cour⁸⁵.

59. Le CDDH reconnaît que la non-exécution des jugements des tribunaux internationaux constitue un obstacle important à la lutte contre l'impunité. Elle compromet l'effet dissuasif de ces jugements, entrave leur capacité à empêcher la répétition des violations des droits humains et prive les victimes de recours effectifs. L'exécution de ces jugements est essentielle non seulement pour garantir la responsabilité, mais aussi pour rendre justice et réparation aux personnes dont les droits ont été violés. La non-exécution, qu'il s'agisse d'arrêts de cours européennes ou de cours internationales, reste un défi majeur dans la lutte contre l'impunité⁸⁶.

60. Malgré l'obligation contraignante de l'article 46 de la Convention pour les États membres de se conformer aux arrêts de la Cour, à la fin de 2023, 1 088 affaires de référence⁸⁷ étaient toujours en attente d'exécution⁸⁸. En janvier 2024, 49% des principaux arrêts de la dernière décennie étaient toujours en attente d'exécution, avec un retard moyen de six ans et huit mois⁸⁹. Il est toutefois important de noter que relativement peu d'arrêts en cours d'exécution entrent dans le champ d'application actuel ou potentiel des Lignes directrices de 2011.

61. Les difficultés liées à l'exécution des arrêts de la Cour proviennent de différents facteurs, notamment la complexité politique et juridique de certaines affaires et les problèmes systémiques ou structurels identifiés dans les arrêts⁹⁰. En outre, la non-coopération de certains États membres et le manque de ressources ou d'expertise technique peuvent entraver le processus de mise en œuvre⁹¹.

62. En 2022, le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices aux États membres sur la prévention et la réparation des violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁹², réitérant l'importance de l'exécution des arrêts. Lors du quatrième sommet en mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé « l'obligation inconditionnelle de nous conformer aux arrêts définitifs de

⁸⁴ Voir Lignes directrices de 2011, préambule et XI.

⁸⁵ Voir Lignes directrices « [Prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) », adoptée lors de la 1444^e réunion des Délégués des Ministres le 27 septembre 2022, Lignes directrices 12-17.

⁸⁶ Voir [CDDH-ELI\(2024\)10](#), paras. 10-16.

⁸⁷ Selon le [Glossaire du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme](#), une « affaire de référence » est une « affaire ayant été identifiée comme révélant un problème, en droit et/ou en pratique, au niveau national, nécessitant souvent l'adoption par l'État défendeur de mesures générales nouvelles ou supplémentaires pour prévenir la répétition de violations similaires. Si ce nouveau problème s'avère être de nature isolée, l'adoption de mesures générales, en plus de la publication et de la diffusion de l'arrêt, n'est en principe pas requise. Une affaire de référence peut également révéler des problèmes structurels/système, identifiés par la Cour dans son arrêt ou par le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance de l'exécution, nécessitant l'adoption par l'État défendeur de nouvelles mesures générales pour prévenir la répétition de violations similaires ».

⁸⁸ Voir [Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme 2023 - 17^e rapport annuel du Comité des Ministres](#), p. 124.

⁸⁹ Statistiques du Réseau européen de mise en œuvre, voir [Carte des pays - Réseau européen de mise en œuvre](#) (en anglais uniquement).

⁹⁰ Voir [Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 2023 - 17^e rapport annuel du Comité des Ministres](#), p. 59. Voir également [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Frédéric Dolt.

⁹¹ Déclaration de Reykjavík, « [Unis autour de nos valeurs](#) », *op. cit.*, Annexe IV « Se réengager en faveur du système de la Convention, pierre angulaire de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe », pp. 17-19. Voir également [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Frédéric Dolt.

⁹² Lignes directrices « [Prévenir et remédier aux violations de la Convention](#) », *op. cit.*

la Cour européenne des droits de l'homme dans tout litige auquel nous sommes parties »⁹³ et « l'importance fondamentale de l'exécution des arrêts de la Cour et d'une surveillance effective de cette procédure pour s'assurer de la pérennité à long terme, de l'intégrité et de la crédibilité du système de la Convention »⁹⁴. Des initiatives récentes, telles que des réunions entre les coordinateurs nationaux et le Service de l'exécution des arrêts et la création du Réseau des coordinateurs de l'exécution⁹⁵, visent à améliorer la coopération et à renforcer les capacités nationales pour relever les défis de l'exécution.

63. Il est essentiel de réaffirmer que les États parties aux organes judiciaires internationaux ont l'obligation de mettre en œuvre leurs jugements⁹⁶, dans des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires.

64. Le CDDH souligne que les Lignes directrices de 2011 se concentrent sur la mise en œuvre des jugements des tribunaux nationaux⁹⁷ et recommande d'étendre leur champ d'application aux décisions rendues par la Cour et aux jugements et décisions contraignantes rendus par des mécanismes internationaux⁹⁸.

65. Le renforcement de la capacité de l'État à aligner les lois et les politiques sur les arrêts des tribunaux internationaux est essentiel pour garantir une conformité effective. Des réformes globales de la législation et des politiques nationales peuvent s'avérer nécessaires pour aligner les pratiques internes sur les arrêts des tribunaux internationaux⁹⁹. Cette question a été abordée dans plusieurs instruments du Comité des Ministres concernant l'exécution des décisions de la Cour¹⁰⁰. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non-contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient fournir des recommandations sur la manière de renforcer la capacité des États à aligner leurs lois et politiques sur les jugements internationaux, notamment en soulignant la nécessité pour les États d'allouer des ressources suffisantes pour mettre en œuvre rapidement les jugements et en promouvant les dispositions internes en matière d'exécution par le biais de mécanismes de notification et de programmes de renforcement en tant qu'éléments essentiels pour favoriser la mise en œuvre des décisions de justice.

⁹³ Déclaration de Reykjavík, « [Unis autour de nos valeurs](#) », *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁹⁵ Pour plus d'informations, voir [Meeting of Co-ordinators of the execution of judgments of the European Court of Human Rights - 24 June 2024 - Implementation of Human Rights, Justice and Legal Co-Operation Standards \(coe.int\)](#) (en anglais uniquement).

⁹⁶ La nature contraignante des arrêts des cours internationales est fondée sur les traités fondateurs ou les statuts respectifs de ces organes judiciaires. L'article 94 de la [Charte des NU](#) oblige les États membres à se conformer aux décisions de la Cour internationale de justice. Le caractère contraignant des jugements du TPIY et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) découle de leur création en vertu du Chapitre VII de la Charte des NU, qui confère au Conseil de sécurité des NU le pouvoir de prendre des mesures contraignantes pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. L'article 59 du [Statut de Rome de la CPI](#) précise le caractère contraignant des décisions de la Cour pour les États Parties.

⁹⁷ Voir Lignes directrices de 2011, XI.

⁹⁸ Voir [A/HRC/57/27](#), Étude du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 11 septembre 2024, para. 55(c).

⁹⁹ D. Anagnostou et A. Mungiu-Pippidi, « *Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe : Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter* » février 2014, *European Journal of International Law*, Volume 25, Issue 1, pp. 220-221 (non disponible en français).

¹⁰⁰ Voir [Recommandation CM/Rec\(2008\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres le 6 février 2008. Voir également la [Déclaration de Bruxelles](#), « Conférence de haut niveau sur la « Mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée » », 27 mars 2015, pp. 147-150 ; [Recommandation CM/Rec\(2021\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la publication et la diffusion de la Convention européenne des droits de l'homme, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres textes pertinents, adoptée lors de la 1412e réunion du Délégués des Ministres le 22 septembre 2021.

66. Les mécanismes de contrôle indépendants, tels que les institutions nationales des droits de l'homme (INDHs), les institutions d'« Ombudsperson » et les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel dans le suivi et la défense de la mise en œuvre des arrêts des tribunaux internationaux, y compris ceux de la Cour¹⁰¹. Les États membres pourraient être encouragés à s'engager de manière proactive auprès de ces organisations lorsqu'ils contrôlent le respect des arrêts et adoptent les réformes juridiques et politiques nécessaires. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient reconnaître et promouvoir cet engagement.

3. Groupe 3 : Questions relatives au droit pénal

67. Le CDDH a examiné plusieurs questions de droit pénal tout en examinant la nécessité et la faisabilité de réviser les Lignes directrices de 2011 et/ou d'adopter un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pour compléter les Lignes directrices sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains.

i. Compétence pénale universelle

68. La compétence pénale universelle est un principe bien établi du droit international¹⁰² qui sert de mécanisme complémentaire dans la lutte contre l'impunité. Elle permet aux États de poursuivre des individus pour certain crimes sérieux, quel que soit le lieu où ils ont été commis ou la nationalité de l'auteur ou des victimes. En garantissant que les frontières ne sont pas toujours un obstacle à la justice, la compétence pénale universelle renforce les efforts de responsabilité au niveau mondial.

69. Il n'existe pas de règles universellement reconnues en droit international coutumier concernant la compétence pénale universelle¹⁰³ et il n'y a pas de consensus international sur sa définition et sa portée précises¹⁰⁴. Plusieurs traités et instruments internationaux prévoient la poursuite de crimes spécifiques sur la base de ce principe¹⁰⁵. La pratique des États montre

¹⁰¹ Article 36(2) et Article 46(2) de la Convention. Voir [APCE, Résolution 2494 \(2023\)](#), « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », adoptée le 26 avril 2023, para. 7.6 ; Voir également [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés de Frédéric Dolt ; [Recommandation CM/Rec\(2021\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, adoptée lors de la 1400e réunion des Délégués des Ministres le 31 mars 2021, préambule ; [Lignes directrices du Comité des Ministres pour prévenir et remédier aux violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#), *op. cit.*, Ligne directrice 7 – Renforcer le rôle des INDHs, de la société civile et d'autres organismes clés, 7.1 et 7.2 ; [Recommandation CM/Rec\(2021\)4](#) du Comité des Ministres, *op. cit.*, point 1.4.

¹⁰² Voir les travaux de la Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale des NU concernant la [portée et l'application du principe de compétence universelle](#), 79e session, 2024 (en anglais uniquement). La Cour a reconnu que la compétence universelle « est assez largement acceptée par les États dans le domaine pénal ». Voir [Nait-Liman c. Suisse](#) [GC], requête n° 51357/07, 15 mars 2018, para. 178. Voir également, s'agissant du crime de génocide, [Jorgic c. Allemagne](#), requête n° 74613/01, 12 juillet 2007, paras. 68-69. Voir également, s'agissant des disparitions forcées, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, « [Universal criminal jurisdiction in cases of enforced disappearance](#) », 20 août 2025 (en anglais uniquement).

¹⁰³ Voir Sixième commission (juridique) de l'Assemblée générale des NU concernant la [portée et l'application du principe de compétence universelle](#), *op. cit.*

¹⁰⁴ Voir [la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1953 \(2011\)](#) de l'APCE, « 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 le 13 juin 2012, para. 6.

¹⁰⁵ Voir l'article 49 de la [Convention de Genève \(I\)](#) pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949 ; l'article 50 de la [Convention de Genève \(II\)](#) pour l'amélioration du sort des blessés, des 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 ; les articles I et VI de la [Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide](#), adoptée le 9 décembre 1948 ; l'article V de la [Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid](#), adoptée le 30 novembre 1973 ; l'article 5(2) de la [Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#), adoptée le 10 décembre 1984 ; l'article 6(4) et (5) de la [Convention pour la répression d'actes illicites](#)

que la compétence pénale universelle est généralement exercée pour les crimes internationaux les plus graves, tels que les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité, l'esclavage, la torture, le terrorisme et la piraterie¹⁰⁶.

70. La compétence universelle a été incorporée dans les cadres juridiques internes de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Le CDDH reconnaît qu'il existe différentes formes de compétence pénale universelle d'un pays à l'autre. Certains États prévoient une compétence pénale universelle absolue, tandis que d'autres appliquent une forme conditionnelle, imposant des limitations, telles que la présence de l'auteur de l'infraction sur le territoire national avant que des poursuites puissent être engagées.

71. Les Lignes directrices de 2011 ne font pas explicitement référence à la compétence pénale universelle. Elles se concentrent plutôt sur l'obligation des États d'enquêter et de poursuivre, lorsque cela est justifié, les crimes graves au titre de la Convention, notamment l'article 2 (droit à la vie), l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), l'article 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé), l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté des personnes), et l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale).

72. Ces dernières années, les États, y compris certains États membres du Conseil de l'Europe, ont de plus en plus exercé leur compétence pénale universelle pour poursuivre certaines violations graves des droits humains telles que le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le terrorisme et la torture, lorsqu'elles ont été commises en dehors de leur territoire¹⁰⁷. En voici quelques exemples : la condamnation par l'Autriche d'un ressortissant syrien pour des crimes liés au terrorisme en Syrie¹⁰⁸ ; la condamnation par la Hongrie d'un ressortissant syrien pour des crimes contre l'humanité à l'encontre de la population civile en Syrie¹⁰⁹ ; les poursuites engagées par l'Allemagne contre des membres des services de renseignement syriens et de Da'esh, les condamnant pour des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et un génocide à l'encontre de la communauté Yazidi en Irak¹¹⁰ ; les procès intentés par la France contre des personnes impliquées dans le génocide de 1994 au Rwanda¹¹¹ et les récentes enquêtes sur les crimes de guerre, les disparitions forcées et les actes de torture présumés commis en Syrie¹¹² ; la condamnation par la Suisse d'un commandant rebelle libérien pour viol, meurtre et cannibalisme ; et les procès intentés

[contre la sécurité de la navigation maritime](#), adoptée le 10 mars 1988 ; l'article 9 de la [Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées](#), adoptée le 20 décembre 2006 ; l'article 8(3) de la [Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire](#), *op. cit.* ; voir également l'article 7 du [Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#), 2019. Voir également [Jorgic c. Allemagne](#), *op. cit.*, para. 69.

¹⁰⁶ Voir [A/78/130](#), Rapport du Secrétaire général sur la Portée et application du principe de compétence universelle, 6 juillet 2023, Tableau 1 - Liste des infractions mentionnés dans les observations des États pour lesquelles leur droit prévoit l'application du principe de la compétence universelle (entre autres fondements de compétence), pp. 14-17.

¹⁰⁷ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Amélie Becquart. Voir aussi TRIAL International, « [Universal Jurisdiction Annual Review 2024](#) », p. 11 (en anglais uniquement), qui souligne une augmentation de 33 % du nombre total d'affaires en 2023 par rapport à 2022.

¹⁰⁸ Voir le jugement du Tribunal régional d'Eisenstadt, AZ 50 Hv 15/21w, 23 mars 2022.

¹⁰⁹ Voir la Cour métropolitaine de Budapest, Jugement n° 31.B.1091/2019/184, 3 décembre 2020.

¹¹⁰ À titre d'exemples récents, 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.

¹¹¹ Voir la condamnation en 2022 de Laurent Bucyibaruta pour complicité de génocide et de crimes contre l'humanité et la récente procédure engagée contre Eugène Rwamucyo accusé de génocide, de complicité de génocide, de crimes contre l'humanité, de complicité de crimes contre l'humanité et d'entente en vue de préparer ces crimes.

¹¹² Voir la Cour de cassation française, « [Compétence universelle de la justice française pour les crimes commis en Syrie](#) », 12 mai 2023.

par les Pays-Bas contre d'anciens membres de groupes djihadistes syriens et de milices gouvernementales pour des crimes de guerre commis en Syrie¹¹³.

73. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des NU a à plusieurs reprises appelé les États à établir la compétence universelle dans leur cadre juridique interne¹¹⁴ et d'appliquer ce principe afin de renforcer les efforts mondiaux de lutte contre l'impunité¹¹⁵. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a émis des appels similaires en relation avec la guerre d'agression par la Fédération de Russie contre l'Ukraine¹¹⁶ et les disparitions forcées¹¹⁷.

74. L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a encore souligné la nécessité de demander des comptes aux auteurs de graves violations du droit international. En 2022, le Conseil de l'UE a demandé aux États membres de l'UE de permettre d'exercer d'une compétence universelle ou d'autres formes de compétence nationale sur les principaux crimes internationaux¹¹⁸. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de mobiliser tous les instruments pour assurer la responsabilité et a exhorté les États membres à s'engager dans l'élaboration d'un système complet de responsabilité conforme au droit international¹¹⁹.

75. Pour faciliter l'exercice de la compétence pénale universelle, la création d'unités spécialisées dans les enquêtes et les poursuites des crimes internationaux est considérée comme essentielle pour des enquêtes efficaces et ciblées sur les crimes commis à l'étranger¹²⁰. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place de telles unités pour enquêter sur les crimes internationaux commis en dehors de leur territoire et les poursuivre¹²¹. Cependant, ces unités ont besoin de ressources et de capacités adéquates

¹¹³ Pour plus d'exemples, voir TRIAL International, « [Universal Jurisdiction Annual Review 2024](#) », *op. cit.*

¹¹⁴ Voir par exemple, [A/HRC/48/60](#), Rapport du Rapporteur spécial des NU 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, 9 juillet 2021, para. 97(u).

¹¹⁵ Voir comme exemple récent la [Conférence de presse de fin d'année par le Haut-Commissaire des Droits de l'Homme](#), Volker Türk, du 9 décembre 2024. Voir également [A/RES/60/147](#), *op. cit.*, Principe 5; [E/CN.4/2005/102/Add.1](#), *op. cit.*, Principe 21.

¹¹⁶ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine](#) », 8 juillet 2025, para. 15 (non disponible en français), dans lequel le Commissaire « salue le recours au principe juridique international de la compétence universelle, qui permet aux juridictions nationales d'États tiers de poursuivre des crimes internationaux indépendamment du lieu où ils ont été commis ou de la nationalité de la victime ou de l'auteur » et « encourage les États membres du Conseil de l'Europe à faire usage de leur législation permettant la compétence universelle afin de garantir que les auteurs de crimes internationaux ne bénéficient pas de l'impunité, notamment lorsqu'ils sont présents sur leurs territoires ». Voir également « [Memorandum on the Human Rights Consequences of the War in Ukraine](#) », 8 juillet 2022, para. 63 (non disponible en français).

¹¹⁷ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Report on Missing Persons and Victims of Enforced Disappearance in Europe](#) », 30 juin et 1 juillet 2016, para. 41 (non disponible en français) ; Voir également « [Missing Persons and Victims of Enforced Disappearance in Europe](#) », mars 2016, p. 53 (non disponible en français).

¹¹⁸ Voir Communiqué de presse de l'UE, « [Le Conseil adopte des conclusions sur la lutte contre l'impunité dans la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine](#) », 9 décembre 2022.

¹¹⁹ Voir les Décisions du Comité des Ministres, « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », [CM/Del/Dec\(2024\)1490/2.3](#) adoptée lors de la 1490e réunion des Délégués des Ministres les 21 et 23 février 2024, para. 4 ; [CM/Del/Dec\(2023\)1457bis/2.3](#) adoptée lors de la 1457e réunion des Délégués des Ministres, 24 février 2023, para. 8 ; [CM/Del/Dec\(2022\)1442/2.3](#) adoptée lors de la 1442e réunion les 14 et 15 septembre 2022, para. 5.

¹²⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Discussion. Voir également Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, « [Universal criminal jurisdiction in cases of enforced disappearance](#) », *op. cit.*, paras. 63-70; [La Déclaration de Prague](#) sur la compétence pénale universelle, « [Universal Jurisdiction : Accelerating Progress on Justice and Accountability for the War in Ukraine and Beyond](#) », 8 octobre 2024, pp. 2-3 (en anglais uniquement).

¹²¹ Par exemples, en 2013, la France a créé l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine. L'Allemagne a créé des unités spécialisées au sein de l'Office fédéral de police criminelle et du Bureau du procureur général fédéral pour enquêter sur les crimes internationaux. Les Pays-Bas ont créé des équipes

pour fonctionner correctement¹²². Les ressources limitées allouées à ces enquêtes constituent un défi majeur pour la poursuite des affaires relevant de la compétence universelle, car les États accordent souvent la priorité aux crimes nationaux plutôt qu'aux crimes internationaux¹²³. Dans le contexte de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le Conseil de l'UE a appelé les États membres de l'UE à apporter un soutien adéquat à la création et au fonctionnement d'unités spécialisées chargées des enquêtes et des poursuites au niveau national concernant les principaux crimes internationaux¹²⁴. L'intégration des crimes internationaux dans des cadres plus larges de politique pénale pourrait contribuer à résoudre ce problème¹²⁵.

76. La compétence pénale universelle est devenue un outil essentiel pour combler les lacunes en matière d'impunité. À la lumière des récents développements dans les États membres et dans le droit international, ainsi que des appels croissants à l'action¹²⁶, le renforcement de l'application de la compétence pénale universelle est vital pour assurer la responsabilité. Le CDDH considère qu'il est pertinent d'inclure une référence à la compétence pénale universelle dans les Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s). En particulier, les États membres du Conseil de l'Europe pourraient être encouragés à incorporer la compétence pénale universelle dans leurs cadres juridiques internes (s'ils ne l'ont pas encore fait). Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) supplémentaire(s) non contraignant pourraient également formuler d'autres recommandations d'ordre pratique aux États membres pour qu'ils considèrent apporter un soutien adéquat aux autorités internes compétentes pour leur permettre d'exercer la compétence pénale universelle, par exemple en allouant des ressources et des capacités adéquates pour enquêter et poursuivre les crimes relevant de la compétence pénale universelle et mettant en place des unités spécialisées opérationnelles pour les enquêtes et les poursuites.

ii. Le principe *aut dedere aut iudicare* (extrader ou poursuivre)

77. L'APCE plaide depuis longtemps pour que les États membres du Conseil de l'Europe intègrent le principe *aut dedere aut iudicare* (extrader ou poursuivre) dans leur droit pénal interne. Ce principe garantit que les États peuvent poursuivre les auteurs de certaines violations graves des droits humains si leur extradition vers l'État où les crimes ont été commis n'est pas possible¹²⁷. Ce principe figure également dans l'Ensemble de principes actualisés des NU pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, qui invite les États à s'acquitter de leurs obligations juridiques d'engager des poursuites pénales contre les personnes soupçonnées de crimes graves au regard du droit international s'ils ne les extradent pas¹²⁸. L'APCE a également encouragé les États membres à accélérer les demandes d'extradition et à les traiter de bonne foi, en particulier pour les crimes de guerre¹²⁹. En outre, elle a appelé à la levée des interdictions d'extradition de ressortissants, qu'elle considère comme un « une sérieuse entrave au cours de la justice »¹³⁰.

spéciales au sein de leur police nationale et de leur parquet. Voir plus d'informations dans [A/76/203](#), Rapport du Secrétaire général sur la Portée et application du principe de compétence universelle, 21 juillet 2021, paras. 32 et 36.

¹²² Voir [la Déclaration de Prague](#), *op. cit.*, p. 3.

¹²³ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Discussion.

¹²⁴ Voir « [Le Conseil adopte des conclusions sur la lutte contre l'impunité dans la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine](#) », *op. cit.*

¹²⁵ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Discussion.

¹²⁶ Voir [la Déclaration de Prague](#), *op. cit.*, pp. 2-3.

¹²⁷ [APCE, Recommandation 1427 \(1999\)](#), « Respect du droit international humanitaire en Europe », adoptée le 23 septembre 1999, para. 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 », adoptée le 26 janvier 2011, paras. 9 et 10.6.

¹²⁸ Voir l'[Ensemble de principes actualisés des NU](#), *op. cit.*, Principe 21.

¹²⁹ APCE, [Résolution 1785 \(2011\)](#), *op. cit.*, paras. 10.4-10.6.

¹³⁰ *Ibid*, paras. 6 et 11.4.

78. En réponse à la Recommandation de l'APCE, le Comité des Ministres a reconnu que le renforcement du principe *aut dedere aut judicare* pourrait constituer un moyen efficace de poursuivre les crimes de guerre, en particulier lorsque la compétence universelle ne peut être appliquée¹³¹.

79. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a recommandé à tous les États d'introduire une exception à la règle de non-extradition des ressortissants nationaux pour les infractions les plus graves au regard du droit international (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide). La Commissaire a souligné qu'une telle mesure « enverrait le signal que ces crimes sont si odieux qu'aucun refuge ne peut être offert à ceux qui les commettent »¹³².

80. La CDI a noté que l'obligation d'extrader ou de poursuivre est largement reconnue par les États comme un outil essentiel de lutte contre l'impunité. Elle s'applique à un large éventail de crimes graves qui touchent la communauté internationale¹³³, et plusieurs traités internationaux reflètent déjà cette obligation¹³⁴. Le Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité stipule que les États parties poursuivent un auteur présumé accusé de crimes contre l'humanité s'ils ne l'extradent pas¹³⁵.

81. La Convention contre la torture prévoit que les États Parties ont l'obligation de poursuivre les auteurs présumés d'actes de torture s'ils ne les extradent pas¹³⁶. À cet égard, la CIJ a conclu que le Sénégal avait engagé sa responsabilité internationale en ne respectant pas ses obligations au titre de la Convention contre la torture, d'extrader ou de poursuivre l'ancien Président du Tchad qui résidait sur son territoire¹³⁷.

82. La Convention européenne d'extradition de 1957, ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, consacre l'obligation d'extrader les individus recherchés pour être poursuivis ou condamnés dans une autre Partie contractante, sous réserve des conditions et dispositions spécifiques énoncées dans la convention, et le principe « extraditer ou poursuivre »¹³⁸. Tous les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas signé et ratifié les quatre Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (STE n° 086¹³⁹, STE n° 098¹⁴⁰, STCE n° 209¹⁴¹, et STCE n° 212¹⁴²), malgré les appels du Comité des Ministres en

¹³¹ [Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1953 \(2011\)](#), *op. cit.*, para. 7.

¹³² « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, p. 41.

¹³³ CDI, [Rapport final](#) « L'obligation d'extrader ou de poursuivre (*aut dedere aut judicare*) », 2014, p. 2.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 4-7, citant, entre autres, les quatre Conventions de Genève, *op. cit.*, la [Convention de la Haye de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs](#), signée le 16 décembre 1970, et la [Convention contre la torture](#), *op. cit.*

¹³⁵ Voir CDI, [Projet d'articles sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité](#), *op. cit.*, article 10.

¹³⁶ Articles 5(2) et 7(1) de la [Convention contre la torture](#), *op. cit.*

¹³⁷ CIJ, Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader ([Belgique c. Sénégal](#)), jugement du 20 juillet 2012, para. 122.

¹³⁸ Article 6 (2) de la [Convention européenne d'extradition](#), *op. cit.*; [Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1953 \(2011\)](#) de l'APCE, *op. cit.*, para. 5.

¹³⁹ Le [Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition](#) (STE n° 086) est entré en vigueur en 1979. À ce jour, il a été ratifié par 41 États, dont 37 États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site Internet du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

¹⁴⁰ Le [Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition](#) (STE n° 098) est entré en vigueur en 1983. À ce jour, il a été ratifié par 45 États, dont 41 États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site Internet du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

¹⁴¹ Le [Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition](#) (STCE n° 209) est entré en vigueur en 2012. À ce jour, il a été ratifié par 23 États, tous membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

¹⁴² Le [Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition](#) (STE n° 212) est entré en vigueur en 2014. À ce jour, il a été ratifié par 14 États, dont 13 États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site web du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

ce sens¹⁴³. L'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition prévoit que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité constituent des infractions passibles d'extradition¹⁴⁴.

83. La Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire de 2023 inclut des provisions sur l'application du principe *aut dedere aut judicare*. En particulier, elle prévoit que, dans les affaires impliquant des crimes internationaux tels que définis dans la convention, un État partie doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour poursuites s'il n'extrade ou ne remet pas la personne à un autre État ou à un tribunal international compétent¹⁴⁵.

84. Les Lignes directrices de 2011 ne font pas référence au principe *aut dedere aut judicare*, malgré sa reconnaissance croissante en droit international en tant qu'outil essentiel dans la lutte contre l'impunité pour certaines violations graves des droits humains constituant des crimes au regard du droit pénal interne. Des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient se référer explicitement à une obligation d'extrader ou de poursuivre. En particulier, ils pourraient encourager les États à incorporer ce principe dans leur législations pénales internes et considérer enlever les obstacles juridiques, tels que la non-extradition des ressortissants nationaux, pour certaines violations graves des droits humains constituant des crimes en droit pénal international. En outre, des Lignes directrices révisés et/ou un (des) instrument(s) supplémentaire(s) non contraignant(s) pourrait encourager les États, le cas échéant, à signer et ratifier les instruments européens et internationaux existants, y compris les Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition et la Convention de Ljubljana-La Haye sur l'entraide judiciaire.

iii. Amnisties, grâces et délais de prescription

85. Les amnisties, les grâces et les délais de prescription peuvent constituer des obstacles importants à l'obligation de rendre des comptes pour les violations graves des droits humains. En empêchant l'enquête et la poursuite de ces crimes ou en gracieant ou en libérant une personne condamnée pour de violations graves des droits humains, ils contribuent à l'impunité.

86. Les Lignes directrices de 2011 soulignent que les restrictions et limitations légitimes aux enquêtes et aux poursuites doivent être limitées au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif visé¹⁴⁶. Les textes de référence des Lignes directrices de 2011 mettent en avant la jurisprudence de la Cour, qui affirme que lorsqu'une personne est accusée de torture ou de mauvais traitements, la procédure pénale et la condamnation ne doivent pas être prescrites, et les amnisties ou les grâces ne doivent pas être autorisées¹⁴⁷.

87. Le droit international limite le recours aux amnisties, aux grâces et aux limitations statutaires pour des infractions graves, même dans le cadre d'accords de paix ou d'efforts de réconciliation nationale¹⁴⁸. En 2021, le Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a recommandé aux États de « s'abstenir de dresser des obstacles de fait et de droit à l'établissement des responsabilités, parmi lesquels on peut citer les [...] les amnisties totales ou partielles, les

¹⁴³ [Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1953 \(2011\)](#) de l'APCE, *op. cit.*, para. 2..

¹⁴⁴ *Ibid.*, para. 3.

¹⁴⁵ Voir l'article 14 de la [Convention de Ljubljana-La Haye](#) sur l'entraide judiciaire, *op. cit.*

¹⁴⁶ Voir Lignes directrices de 2011, XIV.

¹⁴⁷ Voir les Textes de référence des Lignes directrices de 2011, se référant à [Abdulsamet Yaman c. Türkiye](#), requête n° 32446/96, 2 novembre 2004, para. 55 (en anglais uniquement). Voir également les affaires [Yeter c. Türkiye](#), requête n° 33750/03, 13 janvier 2009, para. 70 (en anglais uniquement) ; [Ould Dah c. France](#), requête n° 13113/03, 17 mars 2009, p. 17.

¹⁴⁸ [A/HRC/48/60](#), *op. cit.*, para. 26.

grâces, la prescription [...], étant donné que ces obstacles sont contraires au droit international »¹⁴⁹. L'Ensemble de principes actualisé des NU sur l'impunité stipule que, même dans le cadre d'un accord de paix, les auteurs de crimes graves au regard du droit international ne peuvent bénéficier d'amnisties, à moins que l'État n'ait satisfait à ses obligations en matière d'enquête, de poursuites et de réparation, ou que l'individu n'ait été poursuivi devant une autre juridiction compétente (internationale, internationalisée ou nationale)¹⁵⁰. L'Ensemble des principes actualisé des NU précise également que les amnisties ne doivent pas interférer avec le droit à réparation des victimes¹⁵¹. En outre, les grâces fondées sur des motifs humanitaires ne peuvent être accordées qu'en cas de maladie en phase terminale et dont le décès est imminent¹⁵².

88. Les Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont depuis longtemps adoptée une position constante condamnant les amnisties pour les violations graves des droits humains et les crimes internationaux¹⁵³, y compris dans le contexte de l'Ukraine¹⁵⁴.

89. Les amnisties accordées pour des violations graves des droits humains sont généralement incompatibles avec les obligations qui incombent aux États en vertu des conventions internationales qui prévoient l'obligation de poursuivre les crimes qui y sont définis¹⁵⁵, comme l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹⁵⁶. Le Comité des NU contre la torture (CAT) a constaté à plusieurs reprises que les amnisties et les grâces pour torture sont incompatibles avec les obligations des États¹⁵⁷. Le Comité des droits de l'homme des NU a également exhorté les États à interdire les amnisties pour les violations graves des droits humains, y compris les crimes internationaux¹⁵⁸.

90. La prescription crée également de sérieux obstacles à la justice car les restrictions temporelles imposées à la poursuite des violations graves des droits humains permettent aux auteurs de se soustraire à leur obligation de rendre des comptes. Reconnaisant ce risque, le droit international et les normes en matière de droits humains soulignent que les crimes les plus graves ne devraient pas être soumis à la prescription. En plus de l'impact sur les poursuites, le Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a soulevé des préoccupations concernant l'impact de la prescription sur l'accès aux victimes à la réparation¹⁵⁹. Le Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a affirmé que les limitations statutaires ne

¹⁴⁹ *Ibid.*, para. 97(b).

¹⁵⁰ [Ensemble de principes actualisés des NU](#), *op. cit.*, Principe 24(a).

¹⁵¹ *Ibid.*, Principe 24(b).

¹⁵² [A/HRC/48/60](#), *op. cit.*, para. 97(f).

¹⁵³ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Post-war Justice and durable peace in the former Yugoslavia](#) », 2012, p. 15 (non disponible en français) ; « [Missing Persons and Victims of Enforced Disappearance in Europe](#) », *op. cit.*, p. 53 ; « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, para. 39.

¹⁵⁴ Voir « [Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine](#) », *op. cit.*, para. 14 ; Voir également Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « [Report following his Visit to Ukraine from 21 to 25 March 2016](#) », 11 juillet 2016, para. 31 (non disponible en français) ; « [Report following his Mission in Kyiv, Moscow and Crimea](#) », 27 octobre 2014, paras. 37-38 (non disponible en français).

¹⁵⁵ Voir [Marguš c. Croatie](#). [GC], requête n° 4455/10, 27 mai 2014, paras. 132-133.

¹⁵⁶ Pour les violations de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), voir Comité des droits de l'homme, [Observation générale n° 20 : Article 7](#) (Interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), para. 15.

¹⁵⁷ CAT, [A/55/44](#), Observations finales sur l'Azerbaïdjan, 1999, para. 69(c). Voir aussi [A/51/44](#), Observations finales sur le Sénégal, 1996, para. 117 ; [CAT/C/CR/32/5](#), Observations finales sur le Chili, 2004, para. 7(b) ; [CAT/CO/34/BHR](#), Observations finales sur le Bahreïn, 2005, para. 6(g) (en anglais uniquement). Pour les grâces, voir [CAT/C/34/D/212/2002](#), *Kepa Urra Guridi c. Espagne*, Communication No. 212/2002 (2005), para. 6.7.

¹⁵⁸ Voir par exemples : [CCPR/C/NIC/CO/4](#), Observations finales sur le quatrième rapport périodique du Nicaragua, 15 novembre 2022, para. 12(a) ; [CCPR/C/SEN/CO/5](#), Observations finales sur le cinquième rapport périodique du Sénégal, 11 décembre 2019, para. 9, appelant le Sénégal à abolir toutes les amnisties pour les crimes internationaux et à fournir des réparations aux victimes et à leurs familles ; [CCPR/C/MRT/CO/2](#), Observations finales sur le deuxième rapport périodique de la Mauritanie, 23 août 2019, para. 10.

¹⁵⁹ Voir « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, pp. 45-46.

devraient pas s'appliquer aux violations graves des droits humains¹⁶⁰. La Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité établit que ces crimes peuvent être poursuivis à tout moment¹⁶¹. Le CAT a interprété les articles 1 et 4 de la Convention contre la torture comme obligeant les États à veiller à ce que les actes de torture soient imprescriptibles¹⁶². Le Statut de Rome de la CPI stipule aussi explicitement que les crimes relevant de sa compétence sont imprescriptibles¹⁶³. En outre, l'Ensemble de principes actualisé des NU sur l'impunité stipule que la prescription pénale « ne s'applique pas aux crimes graves selon le droit international qui sont par nature imprescriptibles »¹⁶⁴.

91. La Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n°082) prévoit que chaque État contractant s'engage à adopter les mesures nécessaires afin que la prescription ne s'applique ni aux poursuites relatives aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et à toute autre violation aux lois et coutumes du droit international, ni à l'exécution des peines prononcées pour de telles infractions¹⁶⁵. À ce jour, la convention n'a été ratifiée que par huit États membres du Conseil de l'Europe. Des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient encourager les États membres restants à signer et ratifier cette convention.

92. La Cour a constamment conclu que les amnisties et les délais de prescription ne devaient pas faire obstacle à l'obligation de rendre des comptes pour les violations graves des droits humains. Dans l'affaire *Mocanu et autres c. Roumanie*, la Grande Chambre a estimé que les actes de torture ou de mauvais traitements étaient imprescriptibles et que les amnisties et les grâces ne devaient pas être tolérées¹⁶⁶. Dans les affaires *Kononov c. Lettonie* et *Touvier c. France*, la Cour a également affirmé que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles¹⁶⁷.

93. En 2022, la Cour a rendu un avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription aux infractions relevant de la torture, réaffirmant que l'interdiction de la torture est une norme impérative du droit international. La Cour a estimé 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 »¹⁶⁸. La Cour a également noté la pratique significative des États membres du Conseil de l'Europe en matière d'abrogation ou de suspension des délais de prescription pour les actes de torture, garantissant ainsi la responsabilité des agents de l'État¹⁶⁹.

¹⁶⁰ [A/HRC/48/60](#), *op. cit.*, para. 34.

¹⁶¹ Article 1 de la [Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité](#), adoptée le 26 novembre 1968.

¹⁶² Par exemple, voir [CAT/C/DNK/CO/5](#), Conclusions et recommandations du CAT, 16 juillet 2007, para. 11.

¹⁶³ Article 29 du [Statut de Rome de la CPI](#).

¹⁶⁴ [Ensemble de principes actualisés des NU](#), *op. cit.*, Principe 23.

¹⁶⁵ Article 1 de la [Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre](#) (STE n° 082). La convention est entrée en vigueur en 2003. À ce jour, elle a été ratifiée par huit États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

¹⁶⁶ *Mocanu et autres c. Roumanie* [GC], requêtes n° 10865/09, 45886/07 et 32431/08, 17 septembre 2014, para. 326.

¹⁶⁷ *Kononov c. Lettonie* [GC], requête n° 36376/04, 17 mai 2010, para. 233 ; *Touvier c. France*, requête n° 29420/95, 13 janvier 1997, para. 7.

¹⁶⁸ [Avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions d'actes de torture](#), demandé par la Cour de cassation arménienne, Requête n° P16-2021-001, 26 avril 2022, paras. 59-64. Sur l'interdiction de la torture en tant que norme de *jus cogens*, voir aussi : CIJ, Questions relatives à l'obligation de poursuivre ou d'extrader (*Belgique c. Sénégal*), Jugement du 20 juillet 2012, para. 99.

¹⁶⁹ [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](#), *op. cit.*, para. 64.

94. Le Comité des Ministres a souligné que « lorsqu'un agent de l'État a été 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 »¹⁷⁰.

95. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a également réaffirmé que « [l]es 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 »¹⁷¹ et a conclu que les amnisties sont inadmissibles en ce qui concerne les crimes internationaux graves et les violations graves des droits humains¹⁷².

96. Se référant aux conventions internationales, aux jugements de plusieurs juridictions internationales et aux résolutions, recommandations et commentaires de divers organismes internationaux, la Cour avait reconnu en 2014 que « le droit international tend de plus en plus à considérer ces amnisties comme inacceptables car incompatibles avec l'obligation universellement reconnue pour les États de poursuivre et de punir les auteurs de violations graves des droits fondamentaux de l'homme »¹⁷³. Cette tendance a été reconnue par la CDI qui, en 2017, a reconnu qu'il existe une « norme internationale en voie de cristallisation » ou un « consensus émergent » interdisant les amnisties relatives aux crimes internationaux graves, en particulier en ce qui concerne les amnisties globales ou générales, « en raison de l'obligation d'enquêter sur ces crimes et d'en poursuivre et punir les auteurs »¹⁷⁴.

97. Dans la Déclaration de Reykjavik de 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont déclaré qu'aucun délai de prescription ne s'applique au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, y compris les violences sexuelles et les viols liés aux conflits¹⁷⁵.

98. À la lumière de ces développements, les Lignes directrices de 2011 pourraient être renforcées pour indiquer explicitement que les amnisties, les grâces et les délais de prescription ne devraient pas s'appliquer à certains crimes constituant des violations graves des droits humains, y compris les crimes internationaux. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient recommander aux États membres d'aligner leur législation nationale sur les normes internationales en éliminant les délais de prescription pour de tels crimes. En outre, des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient stipuler que les amnisties, les grâces et les délais de prescription ne doivent pas entraver l'accès des victimes à des voies de recours et à des réparations.

99. En outre, la prescription ne devrait pas faire obstacle à l'exécution des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme dans les affaires impliquant des violations graves des droits humains¹⁷⁶. En 2022, la Grande Chambre a souligné les difficultés rencontrées

¹⁷⁰ [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 le 13 avril 2016, para. 24.

¹⁷¹ [Commission de Venise, CDL-AD\(2024\)003](#), Espagne : Avis sur les exigences de l'État de droit relatives aux amnisties, eu égard en particulier à la proposition 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, 15-16 mars 2024, para. 60.

¹⁷² *Ibid*, para. 122.

¹⁷³ [Marguš c. Croatie](#) [GC], *op. cit.*, para. 139.

¹⁷⁴ Voir [A/72/10 \(2017\)](#), Assemblée générale des NU, « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-neuvième session (point 81 de l'ordre du jour) », Article 10, Commentaire, para. 9.

¹⁷⁵ Déclaration de Reykjavik, « [Unis autour de nos valeurs](#) », *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁶ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#). Points clés soulevés par Frédéric Dolt.

dans l'exécution des jugements relatifs à la torture et à d'autres formes de mauvais traitements, en raison de l'existence de délais de prescription dans les systèmes juridiques internes des États membres. Plusieurs États ont pris des mesures pour remédier à cette situation et ainsi prévenir l'impunité des agents de l'État ayant commis de tels actes. Certains ont notamment modifié leur législation afin d'abolir les délais de prescription pour les actes de torture¹⁷⁷. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient recommander aux États membres d'adopter des mesures similaires visant à faciliter l'exécution des arrêts de la Cour concernant des violations graves des droits humains.

iv. Immunités des représentants de l'État

100. Un autre obstacle potentiel à la responsabilité pour des violations graves des droits humains est l'application des immunités aux représentants de l'État¹⁷⁸. Le CDDH relève que les Lignes directrices de 2011 n'abordent pas cette question.

101. Les questions normatives relatives aux immunités sont examinées dans des enceintes plus spécialisées. La CDI travaille actuellement sur ce sujet, notamment à travers l'adoption, en 2022, des Projets d'articles sur l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État¹⁷⁹. La question des immunités a également été examinée dans le cadre des travaux du « *Core Group* » sur la création d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, comme en témoigne le Statut du Tribunal signé par le Conseil de l'Europe et l'Ukraine en juin 2025¹⁸⁰.

v. Séparation des pouvoirs, indépendance du pouvoir judiciaire

102. Les Lignes directrices de 2011 soulignent de manière générale la nécessité de garantir l'indépendance et l'impartialité des enquêtes et du pouvoir judiciaire, conformément au principe de la séparation des pouvoirs¹⁸¹.

103. Compte tenu de l'importance de l'indépendance et du bon fonctionnement de l'appareil judiciaire pour créer un environnement propice et favorable à la prévention des violations des droits humains et aux atteintes à ces droits¹⁸², le CDDH considère que 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 judiciaire, en tenant compte de la jurisprudence récente de la Cour¹⁸³ et des

¹⁷⁷ Voir [Avis consultatif concernant l'applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions constitutives, en substance, d'actes de torture](#), *op. cit.*, para. 64.

¹⁷⁸ Dans le contexte des disparitions forcées, voir Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, « [Universal criminal jurisdiction in cases of enforced disappearance](#) », *op. cit.*, paras. 58-62.

¹⁷⁹ Voir [A/77/10](#), Rapport de la CDI, adopté lors de la 73e session, 18 avril-3 juin et 4 juillet-5 août 2022, VI., pp. 200-303.

¹⁸⁰ Voir [Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), *op. cit.*, Articles 4(2), 23(4) et (5), 24(4) and 25(2) de l'Annexe Statut du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

¹⁸¹ Voir Lignes directrices de 2011, VI et IX.

¹⁸² Voir [A/HRC/RES/51/14](#), Résolution de l'Assemblée générale des NU, « Le rôle de la prévention dans la promotion et la protection des droits de l'homme : État de droit et application du principe de responsabilité », adoptée le 6 octobre 2022, para. 3(m). Voir également « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, pp. 81 et 86, dans lequel la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a identifié le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire comme un défi de longue date en matière d'État de droit dans la région, ayant des répercussions négatives sur la justice transitionnelle. En outre, la Commissaire a souligné que « les systèmes judiciaires nationaux doivent pouvoir fonctionner de manière indépendante et donner la priorité aux affaires impliquant des auteurs de haut niveau et ceux portant la responsabilité des crimes les plus graves », élément clé pour renforcer les poursuites pour crimes de guerre dans la région.

¹⁸³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, « [Fiche d'information - Indépendance de la justice](#) », août 2023.

recommandations de la Commission de Venise¹⁸⁴. Il s'agit notamment de renforcer les principes d'indépendance, d'impartialité et de transparence dans les procédures judiciaires, en particulier en ce qui concerne les violations graves des droits humains. À cet égard, un récent rapport du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) exprime de vives préoccupations face aux menaces persistantes pesant sur l'indépendance de la justice dans certains États membres, exhortant les États à renforcer les structures assurant la séparation des branches du pouvoir législatif et/ou exécutif¹⁸⁵. Des recommandations élaborées contenues dans des Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) supplémentaire(s) non contraignant(s) pourrait découler du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire¹⁸⁶ et son rapport de mise en œuvre¹⁸⁷. Ce travail continue d'être suivi par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ)¹⁸⁸.

104. Pour déterminer si un tribunal peut être considéré comme « indépendant », la Cour examine le mode de nomination de ses membres, la durée de leur mandat, l'existence de garanties contre les pressions extérieures et si l'organe judiciaire présente une apparence d'indépendance¹⁸⁹. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient recommander aux États membres de prendre des mesures visant à promouvoir l'indépendance du système judiciaire, comme par exemples :

- Adopter des normes claires en matière de nomination et de mandat des juges, en veillant à ce que les processus de sélection et de nomination soient transparents et fondés sur le mérite, avec des juges qui remplissent les conditions de compétence technique et d'intégrité morale nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires qui leur incombent¹⁹⁰;
- Veiller à ce que la législation interne pertinente relative aux nominations judiciaires soit rédigée en termes aussi clairs que possible, afin de ne pas permettre d'ingérences arbitraires dans le processus de nomination, y compris de la part de l'exécutif¹⁹¹ ;

¹⁸⁴ Voir [Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les tribunaux](#), CDL-PI(2023)020, 18 juillet 2023 ; [Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les juges](#), CDL-PI(2023)019, 18 juillet 2023.

¹⁸⁵ Groupe d'États contre la corruption (GRECO), [25e Rapport général d'activité](#), adopté par le GRECO en mars 2025, pp. 10-11. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe a également reconnu que, bien que la séparation des pouvoirs soit généralement acceptée par tous les États membres, un certain nombre de conflits et de tensions ont émergé. Le pouvoir judiciaire doit être indépendant pour remplir son rôle constitutionnel vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État, de la société en général et des parties à tout litige particulier. Voir l'[Avis n° 18 \(2015\) du CCJE](#), « La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne », para. 10 et point 3 du Chapitre VIII, Résumé des points principaux. Le CCJE a également souligné le rôle et les fonctions importants des Conseils de la magistrature à cet égard, et l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue une question transversale essentielle dans l'ensemble des Avis du CCJE. Voir l'[Avis n° 24 \(2021\) du CCJE](#), « Evolution des Conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux ». S'agissant des procureurs, le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe a souligné que l'indépendance et l'autonomie des services de poursuite constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire, et que des dispositions appropriées devraient être adoptées dans les États membres afin de renforcer l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, tant dans le domaine du droit pénale que dans leurs autres domaines de compétence. Voir l'[Avis n° 9 \(2014\) du CCPE](#), « Les normes et principes européens concernant les procureurs », Charte de Rome, section IV ; et l'[Avis n° 13 \(2018\) du CCPE](#), « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs », point i des Recommandations.

¹⁸⁶ Voir CM(2016)36final, [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire](#), adopté lors de la 1253e réunion des Députés des Ministres le 13 avril 2016.

¹⁸⁷ Voir CDCJ, [Examen de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire](#), adoptée par le CDCJ les 1-3 juin 2022.

¹⁸⁸ Voir CDCJ, [Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire](#).

¹⁸⁹ Voir, par exemple, [Luka c. Roumanie](#), requête n° 34197/02, 21 juillet 2009, para. 37.

¹⁹⁰ Voir [Guðmundur Andri Ástráðsson c. Island](#) [GC], requête n° 26374/18, 1er décembre 2020, para. 220.

¹⁹¹ *Ibid.*, para. 230.

- S'assurer à ce que les instances judiciaires satisfassent aux exigences d'indépendance, en particulier à l'égard de l'exécutif, ainsi qu'à celles d'impartialité¹⁹² ; et
- Renforcer les garanties institutionnelles et, le cas échéant, envisager de créer ou de renforcer des conseils de la justice indépendants, de la magistrature et du parquet, chargés de superviser les nominations, la discipline et l'administration de ces deux institutions¹⁹³.

105. En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux violations graves des droits humains, la Cour a souligné que toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour garantir que les enquêtes soient indépendantes, efficaces et soumises à un contrôle public afin de maintenir la confiance du public¹⁹⁴. Pour traiter les procédures spécifiquement liées aux violations graves des droits humains, des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) additionnel(s) non contraignant(s) pourraient inclure des garanties supplémentaires, telles que :

- Une formation obligatoire pour les juges et les procureurs travaillant dans les domaines concernés, notamment ceux impliqués dans le jugement et la poursuite des violations graves des droits humains, y compris le droit pénal international et le droit international humanitaire, afin de s'assurer qu'ils possèdent l'expertise nécessaire ;
- Garantir une autonomie financière et administrative appropriée 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, afin d'éviter que d'autres branches du pouvoir n'exercent un effet de levier financier indu ;
- L'introduction de mécanismes de responsabilisation pour remédier à la partialité ou à l'inconduite des juges dans les cas de violations graves des droits humains, afin de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire ; et
- Renforcer les organes de contrôle indépendants chargés d'enquêter sur les allégations de détention illégale ou de mauvais traitements. Il s'agit notamment de renforcer le rôle des mécanismes nationaux de prévention (MNP), qui ont été mis en place dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe.

106. Les Lignes directrices de 2011 soulignent déjà que les avocats, les procureurs et les juges ne devraient pas craindre de représailles pour l'exercice de leurs fonctions¹⁹⁵. Des développements récents ont mis en évidence l'importance de réitérer et d'étendre cette garantie au niveau international¹⁹⁶.

¹⁹² *Ibid.*, para. 232.

¹⁹³ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres, « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités »](#), adoptée le 17 novembre 2010.

¹⁹⁴ [Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni](#), requête n° 55721/07, 7 juillet 2011, paras. 164, 166-167.

¹⁹⁵ Voir Lignes directrices de 2011, IX.

¹⁹⁶ Voir les Nouvelles de l'ONU, « [UN rights chief decries 'relentless intensification' of US sanctions against International Criminal Court staff](#) », 21 août 2025 (uniquement en anglais). Voir également CPI, « [Déclaration du Bureau de l'Assemblée des États Parties en soutien à l'indépendance et l'impartialité de la Cour pénale internationale](#) », 23 janvier 2025 ; « [La CPI condamne la publication d'un décret exécutif des États-Unis visant à imposer des sanctions à la Cour](#) », 7 février 2025 ; « [Déclaration de la Présidente de la CPI, la juge Tomoko Akane, à la suite de la publication d'un décret exécutif des États-Unis visant à imposer des sanctions à la Cour](#) », 7 février 2025 ; « [La Cour pénale internationale déplore les Nouvelles sanctions imposées par l'administration américaine contre des responsables de la CPI](#) », 5 juin 2025 ; « [La Présidence de l'Assemblée des États Parties exprime sa profonde préoccupation et rejette les mesures prises par les États-Unis à l'encontre des fonctionnaires de la CPI, estimant qu'elles constituent une menace pour la justice internationale](#) », 6 juin 2025 ; « [Déclaration de la Présidente de la CPI, la juge Tomoko Akane, à l'occasion du 17 juillet, Journée de la justice pénale internationale](#) », 17 juillet 2025 soulignant que « [a]lors que la CPI, ses responsables et d'autres acteurs de la justice subissent des pressions, des attaques, des menaces et des sanctions croissantes, la Cour continuera de s'acquitter du mandat qui lui a été confié par les 125 États parties » ; « [La CPI rejette fermement les nouvelles sanctions américaines contre ses Juges et Procureurs adjoints](#) », 20 août 2025 ; « [La Présidence de l'Assemblée des États Parties exprime une vive préoccupation et s'oppose aux sanctions américaines supplémentaires visant des responsables](#) ».

107. Parmi d'autres entités, l'APCE a récemment condamné « toute tentative des États qui ne sont pas parties au Statut de Rome de sanctionner la CPI et son personnel », soulignant que cela pourrait « entraver son travail et entraîner un manque de coopération de la part de certains États parties »¹⁹⁷.

108. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) supplémentaire(s) non contraignant(s) pourraient souligner que les représailles ou les sanctions à l'encontre du personnel judiciaire et des procureurs, tant au niveau national qu'international, compromettent la responsabilité pour les violations graves des droits humains, menacent l'intégrité des procédures de justice et doivent être traitées de manière adéquate aux niveaux national et international.

109. Le Comité des Ministres a récemment adopté le tout premier traité international visant à protéger la profession d'avocat et le droit d'exercer cette profession en toute indépendance et sans discrimination, entrave ou ingérence indue. La convention vise également à protéger les avocats contre les attaques, les menaces, le harcèlement ou l'intimidation¹⁹⁸. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager, le cas échéant, les États membres du Conseil de l'Europe à signer et à ratifier cette convention.

110. La transparence est essentielle au bon fonctionnement du système judiciaire, car elle renforce la confiance du public dans les tribunaux et les procureurs. Pour améliorer la transparence, des Lignes directrices révisées et/ou un instrument non contraignant supplémentaire pourraient recommander aux États membres de :

- Publier les décisions judiciaires dans des formats accessibles, y compris des versions numériques ;
- Garantir l'accès du public aux audiences, le cas échéant, et faciliter l'accès des médias aux informations pertinentes et appropriées sur les affaires ;
- Promouvoir une meilleure communication entre le pouvoir judiciaire, les procureurs et les médias afin de renforcer la sensibilisation et la confiance du public¹⁹⁹ ; et
- Mettre en place des procédures favorables aux victimes, en veillant par exemple à ce qu'elles aient accès à une assistance juridique et à des informations sur leur dossier (voir ci-dessous, Groupe 4).

vi. Garanties d'un procès équitable

111. Les Lignes directrices de 2011 comprennent des garanties visant à protéger les personnes privées de liberté contre de graves violations des droits humains. Ces garanties visent à empêcher toute détention illégale ou tout mauvais traitement et à assurer le droit à un procès équitable et public pour les personnes accusées d'avoir commis de telles violations²⁰⁰.

[élus de la CPI](#) », 21 août 2025. Voir également « [La Cour pénale internationale condamne les sanctions économiques des États-Unis](#) », 2 septembre 2020.

¹⁹⁷ Voir [Résolution 2598\(2025\) de l'APCE](#), « Guerre d'agression russe contre l'Ukraine : la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité », adoptée le 9 avril 2025, para. 14.3.

¹⁹⁸ Article 1 de la [Convention du pour la protection de la profession d'avocat](#) du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1522e réunion les 11 et 12 mars 2025.

¹⁹⁹ Voir la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), [Guide sur la communication avec les médias et le public à l'intention des tribunaux et ses autorités chargées des poursuites](#), adopté lors de la 31e réunion plénière de la CEPEJ les 3 et 4 décembre 2018. Voir également [CM\(2013\)161-add.](#), Avis n° 8 (2013) du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) sur les relations entre les procureurs et les médias, adopté le 22 janvier 2014.

²⁰⁰ Voir Lignes directrices de 2011, IV et IX.

112. Le CDDH considère que des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient intégrer des garanties supplémentaires à la lumière de la jurisprudence de la Cour sur le droit à un procès équitable²⁰¹. En particulier, ces révisions pourraient recommander que les États membres adoptent ou maintiennent des mesures pour défendre le principe du procès équitable dans les procédures impliquant des violations graves des droits humains, y compris :

- Garantir l'équité de la procédure, tout en tenant compte de la nécessité pour les autorités policières de prendre des mesures efficaces pour lutter contre les crimes graves, conformément à leur devoir de protéger le droit à la vie et le droit à la sécurité corporelle des membres du public en vertu des articles 2, 3 et 5(1) de la Convention²⁰² ;
- Fournir des garanties supplémentaires aux personnes jugées pour des violations graves des droits humains, en veillant à ce que même les personnes accusées de crimes graves bénéficient d'une justice conforme aux normes internationales. Il s'agit notamment du droit à une représentation juridique à tous les stades de la procédure, en particulier lorsque la gravité de l'infraction et la sévérité des sanctions potentielles justifient une représentation juridique gratuite²⁰³. Parmi les autres garanties essentielles figurent le droit de disposer d'un temps et de moyens suffisants pour préparer sa défense et le droit de faire appel d'un jugement, sous réserve des exigences légales qui ne doivent pas compromettre l'équité de la procédure²⁰⁴ ;
- Veiller à ce que, si des procès pour violations graves des droits humains se déroulent par contumace, les garanties découlant de la Convention telle qu'interprétée par la Cour soient respectées²⁰⁵; et
- Assurer une participation effective à la procédure, y compris des protections spécifiques pour les accusés vulnérables²⁰⁶. Les prévenus mineurs, en particulier, devraient bénéficier de procédures qui respectent le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela implique de tenir pleinement compte de leur âge, de leur degré de maturité, de leurs capacités intellectuelles et émotionnelles, ainsi que de leur aptitude à comprendre la procédure et à y participer²⁰⁷.

113. Les informations fournies par les INDHs, les organisations internationales et les ONGs peuvent, avec d'autres sources, jouer un rôle important dans les procédures pénales relatives à de violations graves des droits de l'homme. De telles informations peuvent contribuer à l'établissement des faits, soutenir les efforts visant à établir la vérité et, en définitive, aider à prévenir l'impunité²⁰⁸.

²⁰¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme - [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#), mis à jour le 28 février 2025.

²⁰² [Ibrahim et autres c. Royaume-Uni](#) [GC], requêtes n° 50541/08, 50571/08, 50573/08 et 40351/09, 13 septembre 2016, para. 252.

²⁰³ [Benham c. Royaume-Uni](#) [GC], requête n° 19380/92, 10 juin 1996, para. 61 ; [Quaranta c. Suisse](#), requête n° 12744/87, 24 mai 1991, para. 33 ; [Zdravko Stanev c. Bulgarie](#), requête n° 32238/04, 6 novembre 2012, para. 38.

²⁰⁴ Les garanties de l'article 6 s'appliquent en principe aux pourvois en cassation. Voir [Meftah et autres c. France](#) [GC], requêtes n° 32911/96, 35237/97 et 34595/97, 26 juillet 2002, para. 40.

²⁰⁵ Tels que : tous les efforts raisonnables sont faits pour porter la procédure à la connaissance de l'accusé, les garanties d'un procès équitable, y compris le droit d'interjeter appel, sont protégées, et lorsque le défendeur n'a pas pu participer, des possibilités d'un nouveau procès sont offertes. Voir [Sanader c. Croatie](#), requête n° 66408/12, 12 février 2015, paras. 72-74 (non disponible en français) ; Voir également « Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme - [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#) », *op. cit.* ; « [Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine](#) », *op. cit.*, para. 17.

²⁰⁶ [Hasáliková c. Slovaquie](#), requête n° 39654/15, 24 juin 2021, para. 69 (en anglais uniquement), concernant des accusés souffrant de déficiences intellectuelles.

²⁰⁷ [V. c. Royaume-Uni](#) [GC], requête n° 24888/94, 16 décembre 1999, paras. 85-86 ; [Blokhin c. Russie](#) [GC], requête n° 47152/06, 23 mars 2016, para. 195.

²⁰⁸ L'affaire de Michel-Thierry Atangana a été portée à l'attention du CDDH-ELI. M. Atangana, ressortissant français d'origine camerounaise, a été arbitrairement détenu pendant 17 ans au Cameroun. Il a été libéré en 2014, en partie grâce à un avis du Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire. Malgré sa libération, M. Atangana n'a pas été blanchi et s'est retrouvé dans une situation difficile. Il a attiré l'attention de représentants élus français, ce qui a conduit à l'introduction d'une nouvelle disposition dans le Code de procédure pénale français. Cet article permet aux autorités judiciaires françaises de prendre en considération les avis et rapports des organisations

114. En outre, les Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) devraient reconnaître l'évolution de la dépendance croissante à l'égard des technologies numériques, y compris les renseignements provenant de sources ouvertes et le contenu des médias sociaux²⁰⁹. Les Lignes directrices de 2011 ne tiennent pas compte de ces évolutions, bien que la numérisation des systèmes judiciaires des États membres soit en constante évolution (voir ci-dessous, paragraphes 115-118) et que les organes de contrôle chargés des violations graves des droits humains, en particulier des crimes internationaux, traitent désormais régulièrement de grandes quantités de preuves électroniques, picturales et provenant des médias sociaux. Il est essentiel d'établir des Lignes directrices pour la gestion et la sécurisation des preuves numériques, notamment pour éviter que les organes d'enquête ne soient débordés²¹⁰ et pour sécuriser des plateformes numériques entières utilisées par les tribunaux dans le cadre d'enquêtes sur des violations graves des droits humains²¹¹. Par exemple, le Registre des dommages pour l'Ukraine s'appuie exclusivement sur des preuves numériques par nécessité et pour traiter efficacement un grand nombre de demandes²¹². Le Registre utilise également des techniques et des outils de traitement de masse des demandes, tels que le traitement des données assisté par ordinateur, l'analyse et l'échantillonnage des données, avec l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA)²¹³. En 2022, Eurojust a mis en place la Base de données des preuves des crimes internationaux graves²¹⁴, afin de conserver, d'analyser et de stocker les preuves des crimes internationaux graves. Cette base de données numérique permet aux autorités judiciaires nationales d'identifier les preuves pertinentes situées dans d'autres juridictions. L'ONUUDC a également élaboré des normes et des bonnes pratiques en matière de criminalistique numérique²¹⁵, tandis qu'Interpol a publié des Lignes directrices à l'intention des premiers intervenants en matière de criminalistique numérique, énumérant les meilleures pratiques pour préserver l'intégrité des preuves lors des opérations de recherche et de saisie²¹⁶.

115. Le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs conventions pertinentes en matière de transfert de preuves et de technologies numériques, telles que la Convention pour la protection des personnes des données à caractère personnel (STE n° 108)²¹⁷, le deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (STCE n° 224)²¹⁸, ainsi que la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225)²¹⁹. En particulier, le deuxième Protocole

internationales comme éléments de preuve dans les procédures pénales françaises, en vue d'établir l'élément matériel d'une infraction ou de contribuer à la manifestation de la vérité. Voir à ce sujet Le Monde, « [Michel Thierry Atangana : Mon combat je le mène avec calme, parce que je sais son importance](#) », 28 mars 2024.

²⁰⁹ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés d'Amélie Becquart.

²¹⁰ Voir [la Déclaration de Prague](#), *op. cit.*, p. 3.

²¹¹ Par exemple, voir B. Thorne, « [Artificial Sanctions : Potential Implications of US Sanctions on the ICC's use of AI and Digital Evidence](#) », *Opinio Juris*, 25 février 2025 (en anglais uniquement).

²¹² Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés de Markiyan Kliuchkovskiy.

²¹³ Registre des dommages pour l'Ukraine, [Règles régissant la soumission, le traitement et l'inscription des demandes](#), article 20(1).

²¹⁴ Voir plus d'informations sur la [Core International Crimes Evidence Database](#) (en anglais uniquement).

²¹⁵ Voir ONUUDC, « [Standards and best practices for digital forensics](#) » (en anglais uniquement).

²¹⁶ Voir Interpol, « [Guidelines for Digital Forensics First Responders](#) », mars 2021 (en anglais uniquement).

²¹⁷ La [Convention pour la protection des données à caractère personnel](#) (STE n° 108) est entrée en vigueur en 1985 et a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que par neuf États non-membres (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

²¹⁸ Le [deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques](#) (STCE n° 224) entrera en vigueur après cinq ratifications. À ce jour, il a été ratifié par deux États (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

²¹⁹ La [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit](#) (STCE n° 225) entrera en vigueur après cinq ratifications incluant au moins trois États membres

additionnel à la Convention sur la Cybercriminalité renforce la coopération internationale en matière de divulgation de données dans le cadre d'enquêtes pénales spécifiques ou de procédures concernant des infractions liées aux systèmes d'information et aux données, ainsi qu'en matière de collecte sous forme électronique des preuves d'une infraction pénale²²⁰. Ce Protocole additionnel et la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle ne sont pas encore entrés en vigueur.

116. Le Conseil de l'Europe contribue à renforcer les capacités de traitement des preuves électroniques dans les affaires de crimes de guerre et de violations flagrantes des droits humains en Ukraine²²¹.

117. En 2024, le Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de l'Europe (CDCT), en partenariat avec l'Institut international pour la justice et l'État de droit, a adopté des Pratiques comparées concernant l'utilisation d'informations recueillies dans des zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales, qui fournissent des conseils aux praticiens pour les aider dans les enquêtes et les poursuites des crimes de terrorismes et des violations du droit international humanitaire commises dans un conflit armé, pour faire progresser de manière significative la responsabilité et la justice²²². En outre, le Comité des Ministres a adopté des principes fondamentaux dans ses Lignes directrices sur la preuve électronique dans les procédures civiles et administratives²²³. Ces Lignes directrices pourraient servir de base à l'élaboration de nouvelles recommandations dans les procédures pénales.

118. L'APCE a adopté une Résolution soulignant la nécessité de réglementer l'utilisation de l'IA par la police et les systèmes de justice pénale sur la base de principes éthiques fondamentaux universellement acceptés et applicables, tels que la transparence, la justice et l'équité, la responsabilité humaine dans les décisions, la sûreté et la sécurité, ainsi que la protection de la vie privée et des données. En particulier, l'APCE a appelé les États membres à adopter un cadre juridique national pour réglementer l'utilisation de l'IA, sur la base de ces principes²²⁴.

119. Il pourrait être jugé nécessaire de moderniser les Lignes directrices de 2011 pour tenir compte des progrès technologiques rapides qui affectent les mécanismes de responsabilité. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient :

- Appeler à la mise en place de procédures normalisées pour la collecte, la conservation, l'analyse et la présentation de preuves numériques de violations graves des droits humains, en veillant au respect des principes d'intégrité, d'authenticité et d'admissibilité ;

du Conseil de l'Europe. À ce jour, elle a été signée par 16 États et l'Union européenne (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

²²⁰ Article 2 du [deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques](#), *op. cit.*

²²¹ Voir le projet [CyberUA](#) du Conseil de l'Europe, qui vise à contribuer à l'amélioration du traitement des preuves électroniques utilisées dans les procédures pénales liées aux crimes de guerre et aux violations flagrantes des droits humains dans le contexte de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, en renforçant les capacités des services répressifs, des procureurs et des magistrats ukrainiens en matière de traitement des preuves électroniques dans les affaires pénales (en anglais et ukrainien uniquement).

²²² CDCT, « [Pratiques comparées concernant l'utilisation d'informations recueillies dans des zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales](#) », décembre 2024.

²²³ [CM\(2018\)169-add1final](#), « Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la preuve électronique dans les procédures civiles et administratives », adoptée lors de la 1335e réunion des Délégués des Ministres le 30 janvier 2019.

²²⁴ APCE, [Résolution 2342 \(2020\)](#), « La justice par algorithme - Le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale », adoptée le 22 octobre 2020, paras. 4 et 9. Voir également Europol, « [AI and policing: The benefits and challenges of artificial intelligence for law enforcement](#) », 2024 (en anglais uniquement).

- Encourager l'utilisation d'outils d'IA pour améliorer l'efficacité et la précision de l'analyse des preuves numériques de violations graves des droits humains, tout en garantissant le respect des normes juridiques, des directives éthiques et de la sécurité, et appeler les États membres à adopter des cadres juridiques internes pour réglementer l'utilisation de ces technologies dans ce contexte ;
- Élaborer des programmes de formation pour doter les forces de l'ordre, les procureurs et les magistrats des compétences nécessaires pour traiter les preuves numériques et les applications de l'IA dans le cadre des enquêtes sur les violations graves des droits humains ;
- Promouvoir la collaboration internationale et régionale entre les États membres afin d'harmoniser les cadres juridiques et de faciliter les échanges transfrontaliers de preuves numériques. Il pourrait s'agir notamment d'encourager l'utilisation de plateformes numériques communes pour stocker et partager des preuves liées à des violations graves des droits humains ; et
- Veiller à ce que l'utilisation de preuves numériques et de technologies d'IA dans les enquêtes sur les violations graves des droits humains respecte les droits humains, notamment la vie privée et les garanties d'un procès équitable.

120. Des Lignes directrices et/ou un (des) instrument(s) additionnel(s) non contraignant(s) pourraient encourager les États membres, le cas échéant, à signer et à ratifier les instruments existants du Conseil de l'Europe dans ce domaine, y compris le deuxième Protocole à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

vii. Formes de responsabilité pénale

121. Les Lignes directrices de 2011 abordent la question de la responsabilité des subordonnés, en soulignant que les ordres ou les instructions d'un supérieur ne peuvent servir de justification pour se soustraire à l'obligation de rendre des comptes pour des violations graves des droits humains²²⁵. Les textes de référence des Lignes directrices de 2011 citent les statuts du TPIY, du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et de la CPI, qui incluent tous le principe selon lequel les ordres d'un supérieur n'exonèrent pas les individus de leur responsabilité. Ils font également référence à la Résolution 1675(2009) de l'APCE²²⁶ et au principe 27 de l'Ensemble de principes actualisé des NU.

122. Des experts ont suggéré au CDDH-ELI que les Lignes directrices de 2011 n'abordent pas de manière adéquate d'autres formes essentielles de responsabilité nécessaires pour assurer la pleine responsabilité de certaines violations graves des droits humains qui constituent des crimes²²⁷. En 2022, pour lutter contre l'impunité dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine, le Conseil de l'UE a appelé les États membres de l'UE à adopter des mesures pour mettre pleinement en œuvre des formes de responsabilités inscrites dans le Statut de Rome²²⁸. Afin de renforcer l'obligation de rendre des comptes des Lignes directrices révisées et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants

²²⁵ Voir Lignes directrices de 2011, XIII.

²²⁶ Voir la [Résolution 1675\(2009\) de l'APCE - Situation des droits de l'homme en Europe : nécessité d'éradiquer l'impunité](#), adoptée le 24 juin 2009.

²²⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#). Points clés soulevés par Kate Vigneswaran et par Chiara Gabriele. Voir également ICJ, TRIAL International et FIDH Submission to the Steering Committee for Human Rights on revision or supplementation of the Guidelines on Eradicating Impunity for Serious Human Rights Violations, January 2025, p. 17; « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, p. 38, dans lequel la Commissaire aux droits de l'homme a souligné l'importance d'utiliser les formes de responsabilité en droit international pour établir la responsabilité des hauts dirigeants pour violations graves des droits humains.

²²⁸ Voir Communiqué de presse de l'UE, « [Le Conseil adopte des conclusions sur la lutte contre l'impunité dans la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine](#) », 9 décembre 2022.

supplémentaires pourraient encourager les États membres à intégrer l'ensemble des formes de responsabilité spécifique aux crimes internationaux dans leur législation interne, telles que : la (co)-perpétration directe et indirecte, d'autres formes de perpétration (aide et complicité, ordre et instigation), la responsabilité du commandement, la responsabilité pour les crimes inchoatifs (tentative et conspiration) et la responsabilité des commandants et des supérieurs hiérarchiques²²⁹. En élargissant le champ de la responsabilité, ces révisions renforceraient les cadres de responsabilité et contribueraient à garantir que toutes les formes de perpétration de violations graves des droits humains qui constituent des crimes fassent l'objet de poursuites efficaces au niveau national.

4. Groupe 4 : Questions relatives aux droits des victimes

123. Le CDDH a examiné les questions liées aux droits des victimes dans le cadre de l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains et, bien que les Lignes directrices de 2011 offrent un cadre pour les droits des victimes, les développements récents en matière de droits des victimes et les meilleures pratiques révèlent des lacunes qui doivent être comblées.

i. Droit de « connaître la vérité »²³⁰

124. Les Lignes directrices de 2011 reconnaissent que l'impunité inflige des souffrances supplémentaires aux victimes et qu'elle doit être combattue par souci de justice²³¹. Elles affirment également le droit des victimes à participer aux enquêtes afin de préserver leurs intérêts légitimes²³² et établissent qu'en cas de mort suspecte ou de disparition forcée, les États doivent fournir des informations sur le sort de la personne concernée à sa famille²³³. Si les Lignes directrices ne mentionnent pas explicitement le droit « de connaître la vérité », il est mentionné dans leurs Textes de référence, qui citent l'Ensemble de principes actualisé des NU contre l'impunité, où ce droit est défini comme le droit imprescriptible des victimes et de leurs familles de connaître la vérité sur les circonstances des violations et, en cas de décès ou de disparition, le sort des victimes²³⁴. Les Principes et Directives des NU sur le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits humains et de violations graves du droit international humanitaire reconnaissent également le droit des victimes à connaître la vérité sur ces violations²³⁵. En 2014, l'Assemblée générale des NU a souligné l'importance de ce droit dans la lutte contre les violations flagrantes des droits humains²³⁶.

125. La Cour a reconnu le « droit à la vérité » dans le cadre de son évaluation de l'efficacité des enquêtes judiciaires et dans le contexte du droit d'indemnisation potentiel²³⁷. La Grande Chambre a statué qu'une enquête inadéquate prive les victimes de la possibilité d'être

²²⁹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#). Points clés soulevés par Chiara Gabriele.

²³⁰ L'étude se réfère au droit de connaître la vérité, en gardant à l'esprit le préambule de la Résolution de l'Assemblée générale des NU [A/RES/68/165](#) (Droit à la vérité, 21 janvier 2014), qui observe qu'« un droit spécifique à la vérité peut, dans certains systèmes juridiques, être désigné comme droit de savoir ou droit d'être informé ou liberté d'information ». Voir par exemple [Petrović et autres c. Croatie](#), requêtes n° 32514/22, 33284/22 and 15910/23, 14 janvier 2025 (non disponible en français), dans lequel la Cour se réfère au droit d'obtenir une réponse à une demande d'information.

²³¹ Voir Lignes directrices de 2011, préambule et I.3.

²³² *Ibid.*, préambule et VII.

²³³ *Ibid.*, préambule et VII (3).

²³⁴ Textes de référence de 2011 renvoyant à [E/CN.4/2005/102/Add.1](#), *op. cit.*, Principe 4.

²³⁵ [A/RES/60/147](#), *op. cit.*, Principe 24.

²³⁶ Voir [A/RES/68/165](#), *op. cit.*

²³⁷ [Association « 21 décembre 1989 » et autres c. Roumanie](#), requête n° 33810/07, 24 mai 2011, para. 144, où la Cour a souligné « l'importance du droit des victimes et de leurs familles et ayants droit de connaître la vérité sur les circonstances d'événements impliquant la violation massive de droits aussi fondamentaux que le droit à la vie, qui implique le droit à une enquête judiciaire effective et l'éventuel droit à la réparation ».

informées de ce qui s'est passé et ne peut être considérée comme établissant la vérité²³⁸. Dans un arrêt particulièrement pertinent, la Cour a affirmé que lorsque des allégations de violations graves des droits humains font l'objet d'une enquête, le droit à la vérité n'appartient pas seulement aux victimes du crime et à leur famille, mais aussi aux autres victimes de violations similaires et pour le grand public, qui ont le droit de savoir ce qui s'est passé²³⁹.

126. Les Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont longtemps parlé du droit à la vérité aux victimes directes de violations graves des droits humains et à leurs proches et à la société dans son ensemble²⁴⁰. Le Haut-Commissaire des NU aux droits de l'homme a également reconnu la dimension sociétale du droit à la vérité, affirmant que la société dans son ensemble a le droit de connaître la vérité sur les événements passés impliquant des crimes odieux, ainsi que sur les circonstances et les raisons de ces crimes, afin d'éviter qu'ils ne se reproduisent à l'avenir²⁴¹.

127. Plus récemment, la Cour a indirectement abordé le droit à la vérité dans le contexte de la poursuite des crimes internationaux. Elle a jugé que la réouverture de procédures pénales, l'acquiescement de personnes précédemment condamnées pour des crimes liés à l'Holocauste et le fait que les autorités n'aient pas informé le public et les requérants de ces décisions ou ne leur aient pas accordé l'accès aux dossiers pouvaient affecter la vie privée des requérants, relevant ainsi du champ d'application de l'article 8 de la Convention²⁴².

128. Dans la Déclaration de Reykjavík de 2023, dans le contexte de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe a réaffirmé que ce n'est qu'en respectant le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition qu'il sera possible de construire l'unité dans l'harmonie et sur la base de la coopération, dans le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit²⁴³.

129. L'APCE a souligné que les membres de la famille des personnes disparues doivent se voir accorder le « droit à la vérité », ce qui implique d'être informés du sort du disparu²⁴⁴. La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées stipule explicitement que les victimes, définies comme la personne disparue et celles qui ont subi un préjudice résultant directement de la disparition forcée, ont « le droit de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue »²⁴⁵. Cependant, tous les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas signé et ratifié cette convention²⁴⁶.

²³⁸ Voir [El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine](#) [GC], requête n° 39630/09, 13 décembre 2012, paras. 192-193.

²³⁹ Voir [Al Nashiri c. Pologne](#), requête n° 28761/11, 24 juillet 2014, para. 495 (non disponible en français). Voir aussi [El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine](#) [GC], *op. cit.*, para. 191.

²⁴⁰ Voir « [Report on Missing Persons and Victims of Enforced Disappearance in Europe](#) », *op. cit.*, p. 5.

²⁴¹ Voir [E/CN.4/2006/91](#), Rapport du Haut-Commissariat des NU aux droits de l'homme, 8 février 2006, para. 58.

²⁴² [Zăicescu et Fălticaneanu c. Roumanie](#), requête n° 42917/16, 23 avril 2024, paras. 114-119 (non disponible en français). La Cour a conclu à la violation de l'article 8, estimant que « les autorités internes n'ont pas fourni de raisons pertinentes et suffisantes pour justifier leur décision de réviser des condamnations historiques pour des crimes liés à l'Holocauste, en l'absence de nouvelles preuves, en réinterprétant des faits établis historiquement et en niant la responsabilité des agents de l'État dans l'Holocauste (en violation des principes du droit international) », voir para. 155.

²⁴³ [Déclaration de Reykjavík, « Unis autour de nos valeurs »](#), *op. cit.*, p. 4.

²⁴⁴ Voir la [Résolution 1463 \(2005\)](#) de l'APCE, « Disparitions forcées », adoptée le 3 octobre 2005, para. 10.2.

²⁴⁵ Article 24(2) de la [Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées](#), adoptée le 23 décembre 2010.

²⁴⁶ Les Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont à plusieurs reprises appelé les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention des NU pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. En 2025, le Commissaire a ajouté que « [c]ela est essentiel pour exprimer la condamnation universelle de ce crime abominable et pour garantir que, partout, les disparitions forcées soient prévenues, fassent l'objet d'enquêtes et soient sanctionnées, et que les victimes et leurs familles reçoivent le soutien auquel elles ont droit ». Voir « [La disparition forcée inflige une souffrance profonde aux victimes et constitue une violation de leur droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#) », 29 août 2025.

130. Le CDDH estime nécessaire d'aligner les Lignes directrices de 2011 sur la jurisprudence de la Cour et les textes des NU susmentionnés, et par conséquent, des Lignes directrices révisées et/ou (un) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient :

- Reconnaître le droit à la vérité dans le cadre des obligations de mener des enquêtes efficaces, en particulier dans le contexte des procédures pénales liées à des violations graves des droits humains, des droits à réparation et du droit à la vie privée ;
- Affirmer que le droit à la vérité s'étend au-delà des victimes directes et de leurs familles pour inclure d'autres victimes de crimes similaires et le grand public, qui ont le droit de savoir ce qui s'est passé ; et
- Souligner la nécessité de prendre des mesures pour assurer la réalisation concrète du droit à la vérité, notamment par la transparence des procédures et l'accès aux informations non confidentielles.

131. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient également encourager, le cas échéant, les États membres du Conseil de l'Europe à signer et à ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

ii. Accès à l'information

132. L'accès à l'information et le droit à la vérité sont étroitement liés. Le droit à l'information est une condition préalable à la participation effective des victimes aux processus de justice. Cependant, l'accès à l'information va au-delà des victimes, qui ont un droit spécifique à recevoir des informations sur les procédures pénales. L'accès à l'information englobe également le droit du grand public de rechercher et d'obtenir des informations sur des événements passés. Il s'agit d'un outil crucial pour la sensibilisation du public, en particulier, étant donné l'importance de la transparence et de la responsabilité des autorités publiques dans une société démocratique.

133. Les Lignes directrices de 2011 précisent que, dans le cadre des mesures générales visant à prévenir l'impunité, les États devraient fournir des informations au public sur les violations et les réponses des autorités et devraient conserver les archives tout en garantissant l'accès à celles-ci²⁴⁷. Elles reconnaissent également le droit des victimes à recevoir des informations sur le suivi et l'issue de leurs plaintes, l'avancement des enquêtes et des poursuites, l'exécution des décisions de justice et toute mesure prise en matière de réparation²⁴⁸. Cependant, les textes de référence des Lignes directrices ne fournissent pas plus de détails, si ce n'est qu'ils citent la décision-cadre de l'UE sur les droits des victimes, désormais abrogée²⁴⁹. En 2012, l'UE a adopté une nouvelle directive sur les droits des victimes, établissant des normes minimales sur les droits, le soutien et la protection des victimes de crimes dans les États membres de l'UE. Cette directive inclut le droit des victimes à recevoir des informations dès le premier contact avec les autorités compétentes²⁵⁰.

134. En 2002, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, recommandant aux États membres de garantir le droit de toute

²⁴⁷ Voir les Lignes directrices de 2011, III (3).

²⁴⁸ *Ibid.*, VII (2).

²⁴⁹ [2001/220/JAI](#), Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

²⁵⁰ [Directive 2012/29/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, Article 4.

personne d'accéder aux documents officiels détenus par les autorités publiques²⁵¹. Depuis, la Cour a développé sa jurisprudence et considère désormais que le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques relève de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁵². La Cour a également reconnu l'importance de l'accès à l'information pour garantir des enquêtes efficaces, l'obligation de rendre compte et la justice, en particulier dans les cas de violations graves des droits humains²⁵³. Les Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont plusieurs fois appelé à ouvrir les archives des États pour permettre l'accès à l'information concernant des violations graves des droits humains²⁵⁴.

135. En 2020, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, Convention de Tromsø)²⁵⁵ est entrée en vigueur. La Convention s'appuie sur la Recommandation Rec(2002)2 et constitue le premier instrument international juridiquement contraignant reconnaissant un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques. La convention établit des normes applicables aux parties à la convention, en accordant un droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Toutefois, l'accès peut être restreint afin de protéger d'autres intérêts publics spécifiques, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation. À ce jour, cette convention a été ratifiée par 17 États membres.

136. L'APCE a adopté plusieurs résolutions reconnaissant le droit d'accès à l'information comme un droit humain universel et a appelé les États membres à respecter les grands principes qui régissent l'accès à l'information, y compris dans les domaines de la sécurité nationale²⁵⁶ et en lien avec le droit à la liberté d'information, tout en garantissant l'accès aux documents historiques²⁵⁷.

137. Aux NU, le Conseil des droits de l'homme a affirmé que l'article 19(2) du PIDCP inclut un droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics²⁵⁸. En 2014, l'Assemblée générale des NU a souligné l'importance de l'accès à l'information pour lutter contre les violations flagrantes des droits humains et a renforcé l'obligation des États de préserver les archives et de faciliter l'accès du public²⁵⁹.

138. L'importance de l'accès à l'information dans la lutte contre l'impunité est évidente : au-delà des victimes individuelles, elle s'étend au grand public et au travail des journalistes d'investigation, qui jouent un rôle clé dans la découverte de la vérité et la dénonciation des violations des droits humains. En favorisant la transparence, l'accès à l'information renforce les efforts déployés pour demander des comptes aux auteurs de violations et garantit la confiance des institutions.

²⁵¹ Voir la [Recommandation Rec\(2002\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents officiels, adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002.

²⁵² Voir la fiche thématique « [The Right of Access to Information, a Key Prerequisite for the Freedom of Expression](#) », dernière mise à jour en juin 2018 (en anglais uniquement).

²⁵³ Voir [El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine](#) [GC], *op. cit.* ; [Al-Nashiri c. Pologne](#), requête n° 28761/11, 24 juillet 2014 (en anglais uniquement) ; [Tagayeva et autres c. Russie](#), requête n° 26562/07 et 6 autres, 13 avril 2017.

²⁵⁴ Voir « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, pp. 90, 92, 97-99. Voir également « [Missing Persons and Victims of Enforced Disappearance in Europe](#) », *op. cit.*, paras. 19, 22.

²⁵⁵ [La Convention sur l'accès aux documents publics](#) (STCE n° 205) est entrée en vigueur en 2020. À ce jour, elle a été ratifiée par 17 États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

²⁵⁶ Voir PACE, [Résolution 1954\(2013\)](#) sur « La sécurité nationale et l'accès à l'information », adoptée le 2 octobre 2013.

²⁵⁷ Voir PACE, [Résolution 2535\(2024\)](#) sur « Le droit à la liberté d'information : garantir l'accès aux documents historiques », adoptée le 7 mars 2024.

²⁵⁸ Voir [l'Observation générale n° 34](#), « Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression », adoptée par le Comité des droits de l'homme les 11-29 juillet 2011.

²⁵⁹ Voir [A/RES/68/165](#), *op. cit.*

139. Le CDDH considère que des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) additionnel(s) non contraignant(s) pourraient reconnaître expressément le droit d'accès à l'information en ce qui concerne les violations graves des droits humains, et encourager les États à adopter une législation interne garantissant et appliquant ce droit. En outre, des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention de Tromsø, le cas échéant.

iii. Questions relatives à l'égalité des genres, enquêtes sensibles au genre et aux besoins des enfants

140. L'intégration d'une perspective de genre dans les efforts de lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains est essentielle pour garantir une justice globale, réactive et inclusive, et pour mettre en évidence les schémas sous-jacents de discrimination et de violence fondées sur le genre²⁶⁰. Les efforts déployés pour combattre et prévenir la violence basée sur le genre doivent prendre en compte les expériences complexes, non seulement des femmes et des filles, mais aussi des hommes et des garçons, ainsi que des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels²⁶¹.

141. La violence fondée sur le genre, y compris les violences sexuelles liées aux conflits, utilisées comme tactique de guerre, torture et terrorisme, reste très répandue dans les situations de conflit²⁶². Les violences sexuelles ont gagné en visibilité grâce aux travaux du TPIY, du TPIR, du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et de la CPI, dont les statuts reconnaissent le viol et d'autres crimes sexuels comme crimes internationaux. Cependant, les rapports faisant état de violences à l'encontre des femmes et des hommes en Ukraine²⁶³ soulignent l'urgence de s'attaquer à ces crimes et d'appliquer une approche de genre aux enquêtes et aux poursuites relatives aux violations graves des droits humains. Dans la Déclaration de Reykjavík, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont souligné la nécessité de protéger les Ukrainiens contre toutes les formes de violence, y compris les violences sexuelles et fondées sur le genre²⁶⁴.

142. Depuis 2009, la Cour a renforcé l'obligation des états d'enquêter efficacement sur les violences fondées sur le genre²⁶⁵, soulignant la nécessité de disposer de cadres juridiques et de procédures d'enquête sensibles au genre²⁶⁶. La Convention d'Istanbul fournit un cadre complet pour prévenir et poursuivre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et pour protéger les victimes. Elle établit des obligations positives pour les États afin de criminaliser des formes spécifiques de violence, de garantir des enquêtes sensibles

²⁶⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#). Points clés soulevés par Johanna Nelles et par Paolina Massidda.

²⁶¹ Voir [A/75/174](#), Rapport du Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, « Prise en compte des question de genre dans les processus de justice transitionnelle », 17 juillet 2020, para. 4.

²⁶² Voir [S/2024/292](#), Rapport du Secrétaire général des NU sur les violences sexuelles liées aux conflits, 4 avril 2024.

²⁶³ *Ibid.*, paras. 71-74. Voir également [A/HRC/58/67](#), « *Report of the Independent International Commission of Inquiry in Ukraine* », 11 mars 2025, paras. 48-55 (non disponible en français) ; « *Memorandum on the human rights consequences of the war in Ukraine* », *op. cit.*, paras. 29-36.

²⁶⁴ [Déclaration de Reykjavík, « Unis autour de nos valeurs »](#), *op. cit.*, p. 4. Voir également « Déclaration sur la situation des enfants en Ukraine », pp. 11-13 ; « *Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine* », *op. cit.*, para. 68, soulignant l'importance « de reconnaître l'impact spécifique que les conflits ont sur les femmes et les filles. Elles sont touchées de manière disproportionnée par les violences sexuelles liées aux conflits, y compris lorsqu'elles sont utilisées comme tactique de guerre ».

²⁶⁵ Voir [Opuz c. Türkiye](#), requête n° 33401/02, 9 juin 2009.

²⁶⁶ Par exemples, voir [Volodina c. Russie](#), requête n° 41261/17, 4 novembre 2019 (non disponible en français) ; [Tunikova et autres c. Russie](#), requêtes n° 55974/16 et 3 autres, 14 décembre 2021.

au genre et de fournir un soutien complet aux survivants. À ce jour, pas tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention d'Istanbul.

143. Des niveaux élevés d'impunité persistent concernant la violence basée sur le genre. De nombreux crimes ne sont pas signalés en raison de la honte, de la peur de la stigmatisation ou des représailles, des traumatismes et des stéréotypes sexistes néfastes²⁶⁷. Selon le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), l'organe indépendant de suivi de la Convention d'Istanbul de nombreuses affaires, notamment de violence entre partenaires intimes et de viol, sont classées sans suite à différents stades de la procédure pénale, malgré des taux de signalement plus élevés dans certains pays²⁶⁸. La constitution inadéquate des dossiers, les réponses médiocres de la police, le témoignage des victimes en tant que pilier de la preuve, une législation inadéquate, des lacunes dans la prise en compte des besoins des victimes et le manque de formation des enquêteurs tenant compte des traumatismes contribuent à cette situation²⁶⁹. L'évaluation des risques et l'aide aux victimes ne bénéficient pas non plus d'une attention suffisante, de même que l'absence de mécanismes permettant de tenir les acteurs étatiques pour responsables lorsqu'ils ne parviennent pas à prévenir et à protéger²⁷⁰.

144. La Déclaration de Reykjavík a appelé les États membres à garantir l'égalité des genres et la participation pleine, égale et effective des femmes en tant qu'éléments essentiels de l'État de droit, de la démocratie et du développement durable²⁷¹. Cet engagement devrait également se refléter dans les efforts visant à éliminer l'impunité, en veillant à ce que les femmes soient activement impliquées et participent de manière significative aux processus connexes.

145. Malgré l'existence de normes internationales et européennes promouvant des approches inclusives et sensibles au genre, les Lignes directrices de 2011 n'abordent pas les dimensions de genre. Les textes de référence des Lignes directrices de 2011 ne mentionnent que le viol et les violences sexuelles en tant que violations graves des droits humains et renvoient à la jurisprudence de la Cour au titre des articles 3 et 8 de la Convention concernant l'obligation d'enquêter sur ces crimes et de les poursuivre²⁷².

146. Les Lignes directrices de 2011 ne reconnaissent pas non plus que les victimes de violence basée sur le genre sont affectées différemment et nécessitent des réponses adaptées. Cette lacune pourrait être prise en compte dans des Lignes directrices révisés et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s).

147. En 2018, le Haut-Commissariat des NU aux droits de l'homme a publié des orientations pratiques sur l'intégration d'une perspective de genre dans les enquêtes sur les droits humains, encourageant les méthodologies sensibles au genre et l'approche centrée sur la victime²⁷³. Les recommandations comprennent des protocoles d'interview spécifiques au genre, la collecte systématique de données ventilées par genre et une formation obligatoire pour la police, les équipes d'enquête, les procureurs et les juges afin de soutenir une documentation et une responsabilité adéquates²⁷⁴. En 2019, le Conseil de sécurité des NU a adopté la Résolution 2467 (2019) sur comment mettre fin à l'impunité face aux crimes de

²⁶⁷ Voir « [Memorandum on the human rights consequences of the war in Ukraine](#) », *op. cit.*, para. 31. Voir également [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Johanna Nelles.

²⁶⁸ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Johanna Nelles.

²⁶⁹ Voir [A/75/174](#), *op. cit.*, para. 51.

²⁷⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Johanna Nelles.

²⁷¹ [Déclaration de Reykjavík « Unis autour de nos valeurs »](#), *op. cit.*, p. 8.

²⁷² Voir [Opuz c. Turquie](#), *op. cit.* ; Voir aussi [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Johanna Nelles.

²⁷³ Voir Haut-commissaire aux droits de l'homme, « [L'intégration d'une perspective fondée sur le genre dans les enquêtes sur les droits de l'homme : Guide pratique](#) », 1 décembre 2018.

²⁷⁴ Voir également [A/75/174](#), *op. cit.*, paras. 52-54.

violence sexuelle dans les situations de conflit et d'après conflit, appelant à mettre en place une approche axée sur les rescapés dans la prévention et pour combattre aux violences sexuelles commises en période de conflit²⁷⁵.

148. Des stratégies et approches inclusives basées sur le genre sont maintenant intégrées dans le travail des tribunaux et organes internationaux, tels que le Bureau du Procureur²⁷⁶ et la CPI²⁷⁷, et le MIII²⁷⁸. Ces formes de violence fondée sur le genre et leurs impacts nécessitent l'application d'une approche intersectorielle à l'enquête, à la stratégie de mise en accusation ainsi qu'à la compréhension des éléments constitutifs des crimes et des formes de responsabilité. Cela assiste dans l'élaboration de dossiers complets ainsi que pour rendre une justice véritable pour les victimes²⁷⁹. Le Registre des dommages pour l'Ukraine applique également une politique de genre, reconnaissant les différences de statut, de pouvoir, de rôle et de besoins entre les femmes et les hommes²⁸⁰.

149. Il est également essentiel de se pencher sur la victimisation secondaire dans le contexte des abus et violations fondés sur le genre. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de créer des conditions de sécurité permettant aux victimes de signaler les faits et de coopérer avec les forces de l'ordre et d'éviter de les traumatiser à nouveau²⁸¹. Les victimes de violence fondée sur le genre doivent avoir accès à un soutien médical, psychosocial et juridique, et le principe « ne pas nuire » doit guider tous les processus liés à la justice²⁸². Une approche coordonnée et pluridisciplinaire est essentielle pour éviter une victimisation répétée, y compris le fardeau que représentent les entretiens multiples avec différentes institutions²⁸³.

150. En outre, il est essentiel d'inclure des mesures de justice et de soutien adaptées aux enfants dans les efforts de lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains. Les enfants victimes devraient être activement impliqués dans les processus judiciaires, s'ils le souhaitent, et leurs besoins ne devraient pas être négligés par des procédures centrées sur les adultes. Dans la Déclaration de Reykjavík, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont reconnu que les enfants en Ukraine ont souffert des abus et violations de grande envergure, soulignant la nécessité de considérer les droits des enfants dans ce contexte²⁸⁴. Le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, qui guident les États membres sur la place, le rôle, les opinions, les droits et les besoins de l'enfant dans les procédures judiciaires, sur la base des principes de la participation, de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la dignité, de la protection contre la discrimination et de l'État de droit²⁸⁵. Le Comité directeur du Conseil de l'Europe pour les Droits des Enfants (CDENF) procède actuellement à un examen thématique de ces lignes directrices, compte tenu des progrès récents réalisés en matière de justice adaptée aux

²⁷⁵ Voir [S/RES/2467\(2019\)](#), Résolution 2467(2019) du Conseil de sécurité des NU, 23 avril 2019, para. 16.

²⁷⁶ Voir Bureau du Procureur, « [Document de politique générale relatif aux crimes liés au genre](#) : Crimes impliquant des actes de violence sexuelle, reproductive et d'autres formes de violence liée au genre », décembre 2023.

²⁷⁷ Voir la [Stratégie sur l'égalité des genres et la culture sur le lieu de travail de la CPI](#), lancée le 8 décembre 2022. Voir également [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

²⁷⁸ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Robert Petit. Voir également IIM, « [Stratégie basée sur le genre et application](#) », 30 septembre 2022 (non disponible en français).

²⁷⁹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Robert Petit. Voir également Bureau du Procureur de la CPI, « [Document de politique générale relatif aux crimes liés au genre](#) », *op. cit.*, paras. 25, 40-41.

²⁸⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Markiyan Kliuchkovskyi.

²⁸¹ Voir « [Memorandum on the human rights consequences of the war in Ukraine](#) », *op. cit.*, para. 31 ; Voir aussi article 56 de la [Convention d'Istanbul](#).

²⁸² Voir « [Memorandum on the human rights consequences of the war in Ukraine](#) », *op. cit.*, pp. 10-12.

²⁸³ *Ibid.*, para. 34.

²⁸⁴ [Déclaration de Reykjavík, « Unis autour de nos valeurs »](#), *op. cit.* p. 4. Voir également la « Déclaration sur la situation des enfants d'Ukraine », pp. 11-14.

²⁸⁵ Voir [les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants](#), adoptées le 17 novembre 2010.

enfants et à la lumière des évolutions des normes internationales et régionales²⁸⁶. Les Lignes directrices de 2011 pourraient être mises à jour pour mettre l'accent sur ces principes et développements et promouvoir la participation par le biais de procédures adaptées à leurs besoins, afin de garantir une justice sensible à l'enfant²⁸⁷.

151. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) offre des garanties solides pour protéger les enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Elle exige des États qu'ils adoptent des mesures législatives et autres pour prévenir les abus, protéger les enfants et promouvoir leur participation active à l'élaboration des politiques et des procédures les concernant²⁸⁸. En particulier, les enquêtes et les procédures doivent respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et éviter de le traumatiser davantage, les victimes devant être informées tout au long du processus d'une manière accessible et adaptée à l'enfant²⁸⁹.

152. À la lumière de ce qui précède, le CDDH considère que l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains pourraient intégrer les dimensions et sensibilité à l'égard des genres et des enfants. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient :

- Consacrer l'importance d'appliquer une approche sensible au genre et aux enfants dans l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains, y compris une approche intersectorielle ;
- Encourager les États membres à adopter des mesures législatives et politiques visant à criminaliser toutes les formes de violence fondée sur le genre et à promouvoir la prévention, l'investigation, la poursuite et la réparation efficaces de ces actes ;
- Mener des campagnes de sensibilisation pour remettre en question les normes et les stéréotypes sociétaux qui perpétuent la violence fondée sur le genre ; et
- Renforcer les mécanismes de responsabilité, notamment ceux qui ciblent les défaillances de l'État en matière de prévention et de protection.

153. En ce qui concerne les enquêtes et les procédures sensibles au genre et aux enfants, des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États membres à :

- Favoriser une plus grande diversité des genres dans les institutions policières, judiciaires et de poursuite, en promouvant le recrutement et la représentation des femmes ;
- Fournir une formation obligatoire et spécialisée à la police, aux procureurs et aux juges sur l'égalité des genres et la violence fondée sur le genre, les procédures adaptées aux enfants, les approches fondées sur les traumatismes et la non-discrimination ;
- Assurer la collecte systématique de données ventilées par genre et par âge afin d'identifier les schémas d'abus et de violations ;
- Mettre en place des services d'aide accessibles aux victimes, y compris des conseils psychologiques, des refuges et une aide juridique adaptés aux besoins des victimes ;
- Mettre en place ou renforcer des programmes de protection des victimes et des témoins, garantissant la sécurité, la discrétion et la confidentialité en réponse aux situations de risque auxquelles sont confrontées les victimes de violences sexuelles et fondées sur le genre ;

²⁸⁶ Voir CDENF, « [Projet de rapport sur l'examen thématique des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants](#) », 26 mars 2025.

²⁸⁷ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

²⁸⁸ Articles 4-5, 9, 11-14 de la [Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels](#), entrée en vigueur en 2010. À ce jour, elle a été ratifiée par 48 États, dont tous les États membres du Conseil de l'Europe, et l'UE (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

²⁸⁹ *Ibid.*, articles 30(1) et (2), 31(1) et (2) et (6).

- Élaborer et mettre en œuvre des protocoles confidentiels et adaptés aux victimes pour les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux abus et violations de nature sexuelle et fondée sur le genre, y compris pour les entretiens et les procédures ;
- Appliquer une approche centrée sur l'enfant, le cas échéant, en veillant à ce que la participation des enfants soit significative, sûre et adaptée à leur âge ; et
- Encourager le recours à des mécanismes de surveillance indépendants pour contrôler le respect des règles par les États dans ces domaines.

154. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient également :

- Soutenir l'alignement des lois et politiques internes dérivé des normes établies dans les conventions d'Istanbul et de Lanzarote ; et
- Encourager les États membres du Conseil de l'Europe, le cas échéant, à signer et à ratifier la Convention d'Istanbul.

iv. Statut des victimes

155. L'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains exige que les victimes soient placées au centre des efforts de la justice. Si les Lignes directrices de 2011 reconnaissent certains droits des victimes, un ensemble révisé de Lignes directrices et/ou un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pourraient clarifier et renforcer le statut des victimes, en les affirmant explicitement comme des titulaires de droits jouant un rôle actif dans les processus de justice, plutôt que comme des bénéficiaires passifs des résultats.

156. En ce qui concerne la reconnaissance juridique, le CDDH a examiné et évalué la nécessité d'étendre la définition des victimes en vertu des Lignes directrices de 2011 afin d'inclure les personnes morales (voir ci-dessus, Groupe 1).

157. En ce qui concerne les aspects procéduraux liés au statut de victime, le CDDH reconnaît que des difficultés peuvent survenir dans la détermination du statut de victime dans des affaires complexes, telles que celles impliquant des abus systémiques ou des violations à grande échelle. Ces difficultés comprennent l'identification des étapes appropriées pour l'octroi du statut de victime dans le cadre de mécanismes judiciaires et non-judiciaires, y compris les commissions de vérité, les programmes de réparation ou les procédures pénales. Le rôle de la documentation et de la présentation des preuves dans ces processus est essentiel. Par exemple, dans le cadre procédural de la CPI, la reconnaissance du droit de participer à la procédure nécessite une confirmation préalable du statut de victime sur la base de critères établis.

158. Des Lignes directrices révisées et/ou des instruments non contraignants supplémentaires pourraient encourager les États à adopter des procédures claires et transparentes pour l'octroi du statut de victime dans les mécanismes judiciaires et non-judiciaires, en fonction de leurs mandats respectifs. Les États membres pourraient être encouragés à faire preuve de sensibilité et d'inclusivité dans ce contexte, car une définition trop restrictive de la qualité de victime pourrait avoir de graves conséquences, en particulier dans les juridictions où la reconnaissance de la qualité de victime est une condition préalable pour introduire une demande ou accéder à des recours.

v. Droits des victimes, Approche centrée sur les victimes

159. Les cadres et processus juridiques, tant judiciaires que non-judiciaires, devraient être conçus en tenant compte des besoins des victimes afin de garantir un impact significatif. L'adoption d'une approche centrée sur les victimes, tant au niveau national qu'international,

c'est-à-dire le fait de placer les victimes au cœur des efforts de justice, peut contribuer à des mécanismes de justice et de responsabilité plus efficaces²⁹⁰ et réduire le fossé de la justice, lorsque les systèmes juridiques ne parviennent pas à rendre la justice de la manière la plus importante pour les victimes²⁹¹.

160. Le préambule des Lignes directrices de 2011 reconnaît le droit à un recours effectif pour les victimes de violations des droits humains. Les Lignes directrices de 2011 contiennent des recommandations spécifiques sur la sauvegarde des intérêts légitimes des victimes, y compris leur participation aux enquêtes et aux procédures. Elles prévoient également que les victimes ont le droit de recevoir des informations sur leurs plaintes, l'avancement des enquêtes et des poursuites, l'exécution des décisions judiciaires et toute mesure prise concernant les réparations. En outre, ils encouragent les États à fournir des informations sur le sort des personnes dans les cas de morts suspectes ou de disparitions forcées. Lorsque le droit national le permet, les États sont encouragés à offrir une assistance et des conseils juridiques aux victimes participant aux procédures. Les Lignes directrices soulignent également la nécessité de prendre des mesures de protection pour garantir l'intégrité physique et psychologique des victimes²⁹².

161. Bien que les Lignes directrices de 2011 offrent un cadre, les développements récents en matière de droits des victimes et de meilleures pratiques révèlent des lacunes dans leur champ d'application.

162. Depuis l'adoption des Lignes directrices, l'UE a publié une directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de crimes. Cette directive reflète les engagements communs en faveur des droits des victimes²⁹³, soulignant la nécessité de prendre en compte les circonstances personnelles et les besoins spécifiques des victimes, y compris ceux des victimes de crimes graves²⁹⁴ – des aspects qui ne sont pas abordés dans les Lignes directrices de 2011. En 2023, la Commission européenne a proposé des amendements à cette directive afin d'améliorer l'accès à l'information, le soutien et la protection, la participation aux procédures pénales et l'accès à l'indemnisation²⁹⁵.

163. En 2023, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services d'aide et le soutien aux victimes de la criminalité²⁹⁶. La recommandation invite les États membres à rechercher activement et à supprimer tout obstacle à l'accès à la justice pour les victimes. Elle introduit également les principes selon lesquels les victimes de la criminalité devraient avoir le droit d'être entendues au sujet de toute décision ayant un impact considérable sur leurs intérêts et un droit de recours pour soutenir leurs droits dans les cas où ils ne sont pas appliqués. En outre, la recommandation demande que les victimes de la criminalité bénéficient d'un soutien dans l'accès à leurs droits et aux services.

²⁹⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Discussion. Voir également [A/78/171](#), Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, 13 juillet 2023, para. 10.

²⁹¹ [A/78/171](#), *op. cit.*, para. 8.

²⁹² Voir les Lignes directrices de 2011, VII.

²⁹³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Discussion.

²⁹⁴ Voir les articles 4(2), 8(3), 9(2) and (3) b), 11(2) et 17(2) de la [Directive 2012/29/UE](#), *op. cit.*

²⁹⁵ Voir la [Proposition de directive](#) du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, 12 juillet 2023.

²⁹⁶ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2023\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité, adoptée lors de la 1460e réunion des Députés des Ministres le 15 mars 2023.

164. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a encouragé les États membres à adopter des approches centrées sur les victimes dans la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains²⁹⁷.

165. Le Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a également encouragé l'élargissement du rôle et de la participation des victimes à l'élaboration des stratégies de poursuite, en aidant à identifier l'éventail des violations possibles et à déterminer l'éventail des chefs d'accusation possibles. Leur participation facilite la poursuite des chefs d'accusation cumulés, le cas échéant, reflétant ainsi la nature multidimensionnelle des crimes internationaux²⁹⁸.

166. Des progrès ont également été réalisés dans la reconnaissance du rôle des victimes dans les procédures de justice pénale, tant au niveau national qu'international. La jurisprudence de la CPI affirme l'importance de la contribution des victimes à l'établissement des faits²⁹⁹. En tant que premier tribunal international autorisant la participation des victimes, elle a adopté une stratégie en faveur des victimes élaborée à partir d'une perspective fondée sur les droits³⁰⁰. Les Chambres de la CPI ont continuellement affirmé que la participation des victimes devait être effective et pas seulement symbolique. Compte tenu de la complexité des procédures de la CPI, les victimes ont le droit d'être représentées par un avocat, souvent regroupé en raison du grand nombre de victimes. Pour soutenir leur participation, la CPI a créé le Bureau du conseil public pour les victimes, le premier du genre en droit pénal international. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) ont également permis aux victimes de participer aux procédures en tant que parties civiles, en leur accordant un large éventail de droits procéduraux. La participation des victimes affirme ainsi leur statut de titulaires de droits et reconnaît leur rôle essentiel dans les processus de justice.

167. D'autres organismes internationaux et européens adoptent de plus en plus des approches centrées sur les victimes. Le MIII et le Registre des dommages pour l'Ukraine mettent tous deux en œuvre de telles approches basées sur des principes tels que l'inclusion, la participation, l'accessibilité et la sécurité³⁰¹.

168. Au niveau interne, dans les systèmes de droit civil, les victimes jouent souvent un rôle actif dans les procédures pénales, tandis que dans les systèmes de tradition de « *common law* », leur rôle est plus limité, se limitant généralement aux déclarations des victimes³⁰². Depuis 2011, des appels ont été lancés en faveur de l'adoption de réponses centrées sur les victimes en cas de violations graves des droits humains, y compris des lois sur la protection,

²⁹⁷ Voir par exemple, « [Memorandum on the Human Rights Consequences of the War in Ukraine](#) », *op. cit.*, paras. 77-79, reconnaissant une « approche centrée sur les victimes » comme l'un des principes clés d'une responsabilisation effective pour les violations graves des droits humains. Le Commissaire a souligné que « [l]es intérêts des victimes et de leurs familles doivent constituer la principale considération guidant les efforts de responsabilisation dans le cadre de tous les mécanismes de justice disponibles, depuis le début des enquêtes jusqu'à la garantie de réparations adéquates » et que « [l]e traitement des victimes, de leurs familles et des témoins des crimes avec sensibilité et compassion, ainsi que la garantie de leur protection et la prise en compte de leurs besoins dans le cadre des enquêtes, devraient constituer une autre priorité ». Voir également « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, p. 91.

²⁹⁸ Voir [A/HRC/27/56](#), Rapport du Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, 27 août 2014, paras. 92-98. Voir également [A/HRC/34/62](#), Rapport du Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, 27 décembre 2016, paras. 49-52.

²⁹⁹ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

³⁰⁰ Voir [ICC-ASP/11/38](#), Stratégie révisée de la Cour à l'égard des victimes, 5 novembre 2012.

³⁰¹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Robert Petit. Voir aussi [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Markiyan Kliuchkovskiy.

³⁰² Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), « [Member State approaches to victims: conceptualisation of victims and their role in criminal proceedings](#) », 2014 (en anglais uniquement).

l'assistance et le soutien aux victimes³⁰³. Les NU ont appelé les États à veiller à ce que les systèmes judiciaires soient « accessibles à tous, adaptées aux personnes qui s'adressent à elles, non discriminatoires, équitables et axés sur des solutions et des recours qui répondent aux besoins de personnes »³⁰⁴. Les victimes doivent disposer de recours efficaces en cas de violations graves des droits humains, notamment « a) Accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité ; b) Réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi ; c) Accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation »³⁰⁵. Sont également reconnus les droits des victimes à recevoir des informations dans une langue qu'elles comprennent ainsi qu'à bénéficier d'une interprétation et d'une traduction lorsqu'elles participent à une procédure³⁰⁶.

169. Les intervenants extérieurs invités aux réunions du CDDH-ELI ont plaidé en faveur d'une approche centrée sur la victime, appelant les États membres à respecter les droits des victimes à la représentation, à la participation et à la réparation³⁰⁷. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient contribuer à la poursuite de cet objectif.

170. Il est essentiel de comprendre les motivations qui poussent les victimes à demander justice. Elles visent à établir les faits, à identifier les auteurs, à demander des comptes et à obtenir des réparations. Il est également important d'être informé et entendu³⁰⁸.

171. Il est tout aussi important de noter que, aux yeux de la Cour, les États doivent prendre des mesures d'ordre général ayant pour objectif de bénéficier à tous ceux qui ont été affectés par des événements dévastateurs, comme les efforts à commémorer le deuil des victimes et aider les communautés à se reconstruire après de tels événements³⁰⁹.

172. Les victimes de violations graves des droits humains devraient avoir un accès égal et effectif à la justice, quelle que soit la personne responsable de la violation³¹⁰. Des obstacles tels que le manque d'information, la longueur de la procédure et leur coûts élevés ou la perception de préjugés empêchent l'accès à la justice. L'aide juridique peut contribuer à combler ce fossé³¹¹. Des Lignes directrices révisées et/ou (un) instrument(s) additionnel(s) non-contraignant(s) pourraient renforcer les dispositions relatives à l'assistance juridique aux victimes à tous les stades de la procédure³¹². Ils pourraient également affirmer les droits des victimes à des recours effectifs et à des appels contre les décisions affectant leurs intérêts personnels³¹³. Les États pourraient être encouragés à développer des procédures permettant à des groupes de victimes de violations graves des droits humains de participer aux procédures nationales et de demander des réparations collectives, à l'instar des pratiques de la CPI³¹⁴.

³⁰³ Voir également [The Prague Statement](#), *op. cit.*, p. 2.

³⁰⁴ Voir [A/HRC/57/27](#), *op. cit.*, para. 20.

³⁰⁵ [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, para. 11.

³⁰⁶ Voir les articles 3 et 7 de la [Directive 2012/29/EU](#), *op. cit.* Voir également [Recommandation CM/Rec\(2023\)2](#) du Comité des Ministres, *op. cit.*, para. 6.1.

³⁰⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Matt Cannock. Voir aussi [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Discussions.

³⁰⁸ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

³⁰⁹ Voir par exemple, [Tagayeva et autres c. Russie](#), *op. cit.*, para. 626. Voir aussi l'importance des mesures générales pour résoudre les disparitions forcées dans un contexte d'après-guerre : [Zuban et Hamidovic c. Bosnie Herzégovine](#), requêtes n° 7175/06 et 8710/06, 2 septembre 2014, paras. 30-35 (non disponible en français).

³¹⁰ Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principes. II.3.(c) et VIII.12.

³¹¹ Voir [A/HRC/57/27](#), *op. cit.*, para. 19.

³¹² Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

³¹³ *Idem.*

³¹⁴ Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principe VIII.13.

173. Une participation effective nécessite des mesures de protection³¹⁵, afin de garantir la dignité, la vie privée et le bien-être des victimes, en tenant compte de l'âge, du genre, de la santé et de la nature des crimes, avec une attention particulière pour les violences sexuelles³¹⁶. La protection des victimes et des témoins doit être explicitement garantie pour assurer leur sécurité et leur participation³¹⁷. Cela devrait être le cas avant, pendant et après la procédure, et devrait couvrir la protection contre les ingérences illégales dans leur vie privée, l'absence d'intimidation et de représailles pendant et après la procédure, ainsi qu'une assistance appropriée pour assurer leur sécurité, leur bien-être physique et psychologique et leur vie privée, ainsi que ceux de leur famille³¹⁸. Les victimes ayant des besoins spécifiques, notamment les enfants, les personnes handicapées et les groupes marginalisés, devraient bénéficier d'un soutien et d'une protection sur mesure.

174. Les approches tenant compte des traumatismes devraient être intégrées dans les enquêtes et les procédures judiciaires afin de prévenir la re-traumatisation au cours du processus de justice, et de répondre aux besoins des groupes vulnérables. Celles-ci ont été adoptées par des organes tels que l'UNITAD³¹⁹. Dans la mesure du possible, elles devraient être inscrites dans les lois internes³²⁰.

175. Les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel dans la sensibilisation et la collecte de preuves. Elles sont souvent les premiers interlocuteurs des victimes de graves violations des droits humains³²¹. Leurs partenariats avec les institutions devraient être renforcés pour refléter cette réalité. Un exemple notable est la Plateforme internationale de responsabilité pour la Biélorussie (IAPB), qui rassemble plusieurs organisations indépendantes non gouvernementales³²² pour recueillir, vérifier et conserver les preuves des violations du droit international commises en Biélorussie sur la base d'une approche centrée sur les rescapés et tenant compte des traumatismes, en vue d'aider les juridictions nationales ou les organismes internationaux de responsabilité dans leurs enquêtes et poursuites contre les auteurs présumés de ces crimes. De même, le Registre des dommages collabore étroitement avec les plateformes de la société civile pour s'assurer que les parties prenantes restent informées et pour maximiser la sensibilisation des demandeurs potentiels³²³. Le Bureau du Procureur de la CPI coopère également directement avec la société civile dans le cadre des enquêtes³²⁴.

176. À la lumière de ce qui précède, des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient encourager les États membres à adopter une approche centrée sur les victimes dans leurs efforts pour répondre aux violations graves des droits humains et lutter contre l'impunité, notamment en encourageant les États membres à :

- Adopter des approches centrées sur les victimes dans les processus de responsabilité pour les violations graves des droits humains ;

³¹⁵ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Kate Vigneswaran. Voir aussi [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Matt Cannock.

³¹⁶ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

³¹⁷ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Kate Vigneswaran.

³¹⁸ Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principes VI.10 et VIII.12.(b) et (c).

³¹⁹ Voir par exemple UNITAD, « *Trauma-Informed Investigations Field Guide* », 2021 (en anglais uniquement).

³²⁰ Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principe VI.10.

³²¹ Voir [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Robert Petit. Voir aussi [CDDH-ELI\(2024\)05](#), Points clés soulevés par Matt Cannock ; [CDDH-ELI\(2024\)12](#), Points clés soulevés par Matevz Pezdirc ; [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Amélie Becquart.

³²² À savoir, le Centre des droits de l'homme Viasna, le Comité international pour l'enquête sur la torture en Biélorussie et REDRESS, ainsi que son organisation principale, l'Institut danois contre la torture (DIGNITY).

³²³ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Markiyany Kliuchkovskiy.

³²⁴ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Discussion.

- Garantir un accès égal et effectif à la justice, y compris la diffusion d'informations sur les violations et les mécanismes de réparation ;
- Adopter des systèmes d'aide juridique pour les victimes de violations graves des droits humains ;
- Veiller à ce que les victimes puissent participer à tous les stades pertinents de la procédure pénale, individuellement et/ou collectivement le cas échéant ;
- Fournir une protection et une assistance aux victimes (et aux témoins) impliquées dans les procédures, notamment en renforçant les dispositions relatives aux programmes de protection des témoins et des victimes ;
- Offrir des services de soutien multidisciplinaires aux victimes de violations graves des droits humains, y compris une assistance psychologique, médicale et financière ;
- Établir des canaux de communication sûrs et efficaces avec les organisations de la société civile pour faciliter la collaboration dans la collecte de preuves concernant les violations graves des droits humains ;
- Mettre en place des approches tenant compte des traumatismes dans les enquêtes et les procédures judiciaires afin de prévenir la re-traumatisation ; et
- Adopter, le cas échéant, des mesures d'ordre général dont pourraient bénéficier tous ceux qui ont été affectés par des événements dévastateurs.

vi. Réparations, mesures et mécanismes de compensation

177. Les victimes considèrent la justice comme réparatrice, non seulement au niveau individuel, mais aussi au sein des familles, des sociétés et des communautés³²⁵. Les réparations sont une pierre angulaire de la justice pour les victimes de violations graves des droits humains, car elles offrent une reconnaissance du préjudice subi et un moyen de restaurer la dignité et de réparer les violations. Pourtant, selon un rapport de 2014 du Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-récidive, la plupart des victimes de violations graves des droits humains n'obtiennent toujours pas réparation pour le préjudice qu'elles ont subi³²⁶.

178. Les Lignes directrices de 2011 encouragent les États à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en place des mécanismes accessibles et efficaces qui garantissent que les victimes de violations graves des droits humains reçoivent une réparation rapide et adéquate. Ces mesures comprennent la réhabilitation, l'indemnisation, la satisfaction, la restitution et les garanties de non-répétition³²⁷. Les textes de référence des Lignes directrices de 2011 s'inspirent des Principes et Directives des NU concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits humains et de violations graves du droit international humanitaire, qui constituent un jalon essentiel dans l'articulation des droits universellement reconnus³²⁸. Ils font également référence à la Convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116)³²⁹, et à la Recommandation de 2006 du Comité des Ministres sur l'assistance aux victimes de la criminalité³³⁰.

179. Les cinq formes de réparation, qui sont brièvement mentionnées dans les Lignes directrices de 2011, sont les suivantes :

³²⁵ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Paolina Massidda.

³²⁶ Voir [A/69/518](#), Rapport du Rapporteur spécial des NU sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, 14 octobre 2014, para. 6.

³²⁷ Voir les Lignes directrices de 2011, XVI.

³²⁸ Voir [A/69/518](#), *op. cit.*, para. 18.

³²⁹ La [Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes](#) (STE n° 116) est entrée en vigueur en 1988. À ce jour, elle a été ratifiée par 26 États membres du Conseil de l'Europe (voir le [tableau des ratifications](#) sur le site du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe).

³³⁰ Voir la [Recommandation Rec\(2006\)8](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, adoptée lors de la 967e réunion des Délégués des Ministres le 14 juin 2006.

- (i) La restitution : vise à rétablir, dans la mesure du possible, la situation originale des victimes, y compris la restauration de la liberté, la jouissance des droits humains, l'identité, la vie de famille, la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence, l'emploi et des biens ;
- (ii) L'indemnisation : doit couvrir les dommages qui se prêtent à une évaluation économique, selon qu'il convient et de manière proportionnée à la gravité de la violation, y compris le préjudice physique ou psychologique, les occasions perdues, le dommage matériel et moral, et la perte de revenus, et les frais encourus pour l'assistance juridique et médicale ;
- (iii) La réadaptation : comprend une prise en charge médicale et psychologique ainsi que les services juridiques et sociaux ;
- (iv) La satisfaction : comprend, le cas échéant, des mesures efficaces visant à mettre fin aux violations persistantes, à vérifier des faits, à divulguer complètement et publiquement la vérité, à rechercher des personnes disparus, l'identité des enfants enlevés, à retrouver, identifier et réinhumer les corps de personnes tuées, à faire des déclarations officielles et à présenter des excuses publiques, y compris la reconnaissance des faits et l'acceptation de la responsabilité, les sanctions judiciaires et administratives à l'encontre des personnes responsables des violations, les commémorations, les hommages aux victimes et l'inclusion de récits historiques dans l'éducation ; et
- (v) Les garanties de non-répétition : comprennent des mesures qui contribuent à la prévention et consistent à veiller au contrôle efficace des forces armées et des forces de sécurité de l'autorité civile, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la protection des professionnels et des défenseurs des droits humains, l'éducation et la formation en matière de droits humains et de droit humanitaire, les normes éthiques et les réformes juridiques³³¹.

180. Les mécanismes de réparation doivent être adéquats, complets, efficaces et rapides, et répondre aux besoins individuels et collectifs tout en contribuant à la responsabilité, à la réconciliation et à la prévention de futures violations. Les réparations doivent également être proportionnelles à la gravité des violations et des préjudices subis³³².

181. Le Projet d'articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite prévoit qu'un État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par un fait illicite. Cela comprend la restitution, l'indemnisation et la satisfaction³³³. Le Projet d'articles fait également référence aux garanties de non-répétition³³⁴. Au fil du temps, le droit international des droits humains a de plus en plus reconnu que les victimes de violations des droits humains ont le droit de demander réparation par l'intermédiaire des mécanismes judiciaires nationaux et, si nécessaire, des instances internationales³³⁵. Ce droit est désormais inscrit dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits humains³³⁶.

³³¹ Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principe IX.18-23. Voir également, « [Post-war Justice and durable peace in the former Yugoslavia](#) », *op. cit.*, pp. 19-30.

³³² Voir [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principe IX.15.

³³³ Articles 31 et 34-37 du [Projet d'articles sur la responsabilité de l'état pour fait international illicite](#), adopté par la Commission lors de sa 53^e session, 2001.

³³⁴ *Ibid.*, Articles 30 et 48(2)(a).

³³⁵ Voir [A/69/518](#), *op. cit.*, para. 14.

³³⁶ Voir, par exemples, l'article 8 de la [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), l'article 2 du [PIDCP](#), l'article 6 de la [Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale](#), l'article 14 de la [Convention contre la torture](#) et l'article 39 de la [Convention relative aux droits de l'enfant](#).

182. Les États responsables ont le devoir d'accorder des réparations aux personnes dont les droits ont été violés en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³³⁷. Les tribunaux européens et internationaux ont développé une jurisprudence confirmant le droit à la réparation, en prenant en compte les demandes individuelles et collectives issues de périodes de violations massives. L'obligation de l'État va au-delà de la compensation financière et comprend des enquêtes et des poursuites publiques, une réforme juridique, la restitution de la liberté ou de la propriété, l'accès aux soins médicaux et des excuses publiques ou la reconnaissance de la responsabilité³³⁸.

183. La Convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, qui figure parmi les textes de référence de la Ligne directrice XVI (Réparation), prévoit l'indemnisation des victimes ayant subi de graves lésions corporelles ou des atteintes à leur santé du fait d'infractions violentes intentionnelles, y compris les ayants droit des personnes décédées³³⁹. Elle a été ratifiée par 26 États membres du Conseil de l'Europe.

184. La Recommandation du Comité des Ministres de 2006 sur l'assistance aux victimes de la criminalité a depuis été mise à jour et remplacée par la Recommandation CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services et le soutien aux victimes de la criminalité³⁴⁰. La Recommandation de 2023 invite les États membres à veiller à ce que les victimes soient informées des procédures d'indemnisation, qu'elles aient le droit d'être entendues dans les décisions relatives à l'indemnisation au cours de la procédure pénale et qu'elles puissent avoir accès à l'indemnisation publique³⁴¹. Toutefois, elle ne couvre pas d'autres formes de réparation telles que la restitution, la réhabilitation, la satisfaction et les garanties de non-répétition.

185. En 2024, l'APCE a adopté une résolution sur les processus de réparation et la réconciliation dans le contexte de conflits entre États membres du Conseil de l'Europe, demandant entre autres à établir un processus de médiation afin d'aider à promouvoir la réconciliation et la réparation, y compris en relation avec les affaires interétatiques devant la Cour³⁴². En réponse, le Comité des Ministres a rappelé que, dans le cadre de cette procédure, il appartient à la Cour seule de déterminer le montant approprié de la satisfaction équitable à accorder pour toute violation de la Convention et de ses Protocoles, tout en affirmant le potentiel du règlement amiable prévu au sein de l'article 39 de la Convention comme moyen pour discuter et de convenir de diverses mesures entre États parties³⁴³.

186. Le Rapporteur spécial des NU a noté dans un rapport de 2014 que les programmes de réparation jouent un rôle clé après les violations massives. Non seulement ils reconnaissent les victimes en tant que titulaires de droits, mais ils favorisent également la confiance dans les institutions, renforcent l'État de droit et encouragent la réconciliation³⁴⁴. Les Principes et directives des NU sur le droit à un recours et à réparation de 2005 appellent les États membres à veiller à ce que le droit interne prévoit des mécanismes efficaces pour

³³⁷ Voir [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), Observation Générale No. 31 : « La Nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », adoptée le 29 mars 2004.

³³⁸ Voir [A/69/518](#), *op. cit.*, para. 17. Voir également « [Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine](#) », *op. cit.*, paras. 20-25.

³³⁹ Articles 1 et 2 de la [Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes](#), *op. cit.*

³⁴⁰ [Recommandation CM/Rec\(2023\)2](#) du Comité des Ministres, *op. cit.*

³⁴¹ *Ibid.*, articles 6 1.j., 10.5.e. et f., 13 et 14.

³⁴² Voir APCE, [Résolution 2559 \(2024\)](#), « Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix ; la question des mesures réparatoires justes et équitables », adoptée le 26 juin 2024.

³⁴³ [Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2281\(2024\)](#), adoptée à la 1518e réunion des Délégués des Ministres le 5 février 2025, paras. 7-8.

³⁴⁴ Voir [A/69/518](#), *op. cit.*, para. 9.

l'exécution des jugements de réparation³⁴⁵ et que des programmes nationaux de réparation soient mis en place pour fournir une assistance aux victimes lorsque les auteurs de violations ne peuvent ou ne veulent pas s'acquitter de leurs obligations³⁴⁶.

187. Au niveau international, la CPI prévoit des réparations individuelles et collectives. La CPI reconnaît les préjudices moraux, physiques et psychologiques, y compris les préjudices subis par les enfants nés de violences sexuelles. En 2004, l'Assemblée des États Parties a créé un Fonds au profit des victimes³⁴⁷, un organe indépendant qui soutient et met en œuvre des programmes visant à réparer les préjudices causés par les crimes internationaux. Le Fonds joue un rôle clé dans la mise en œuvre des réparations lorsque les personnes condamnées manquent de ressources financières.

188. D'autres mécanismes régionaux et internationaux ont également offert des réparations aux victimes de graves violations des droits humains³⁴⁸. En 2022, l'Assemblée générale des NU a reconnu que la Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, et assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits. Elle a aussi reconnu qu'il faut établir un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine³⁴⁹. Le Registre des dommages pour l'Ukraine, établi sous les auspices du Conseil de l'Europe, constitue une avancée significative pour garantir la justice par l'indemnisation et la réparation des victimes de graves violations des droits humains commises en Ukraine depuis février 2022, en particulier en l'absence d'autres mécanismes de responsabilité qui fonctionnent³⁵⁰. Le Registre documente les dommages résultant de l'agression de la Russie contre l'Ukraine et met en place les bases d'un futur mécanisme de demande d'indemnisation. Le Conseil de l'Europe soutient activement le développement de ce mécanisme d'indemnisation. À cet effet, le 3 septembre 2025, le Comité des Ministres a adopté le mandat du Comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC)³⁵¹. Les négociations au sein du CAHEC se sont finalisées le 12 septembre et le 22 octobre, le Comité des Ministres a adopté un projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine. En tant que convention ouverte du Conseil de l'Europe, les pays non-membres du Conseil peuvent en être parties, assurant l'objectif d'une participation internationale étendue au sein de la Commission des réclamations³⁵². Pour renforcer la lutte contre l'impunité, les États membres pourraient être encouragés à coopérer avec le Registre et les futurs mécanismes³⁵³.

189. Constatant le principe juridique général interdisant l'application rétroactive du droit international en matière de responsabilité des États, le CDDH considère qu'il est nécessaire d'aborder plus en détail la question des réparations dans des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s), qui pourraient recommander aux États membres de mettre en place ou maintenir des mécanismes nationaux de réparation

³⁴⁵ [Principes fondamentaux et directives des NU](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes, *op. cit.*, Principe IX.17.

³⁴⁶ *Ibid.*, Principe IX.16.

³⁴⁷ Pour en savoir plus sur le [Fonds au profit des victimes](#).

³⁴⁸ Par exemple, la Commission d'indemnisation des Nations Unies (UNCC), créée par le Conseil de sécurité des NU en 1991 à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak.

³⁴⁹ Voir [A/RES/ES-11/5](#), *op. cit.*, paras. 2 et 3.

³⁵⁰ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Markiyana Kliuchkovskiyi.

³⁵¹ Voir [CM\(2025\)31-final](#), Mandat du Comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC), adopté lors de la 1535^e réunion des Délégués des Ministres le 3 septembre 2025.

³⁵² Voir [CM\(2025\)139-final](#), Projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, *op. cit.*

³⁵³ Voir [CDDH-ELI\(2025\)01](#), Points clés soulevés par Markiyana Kliuchkovskiyi.

indépendants, efficaces et dotés de ressources suffisantes garantissant aux victimes de violations graves des droits humains l'accès aux formes de réparation reconnues telles que décrites au sein du paragraphe 179 de cet étude. En particulier, les États membres pourraient être encouragés de :

- Créer des procédures pour les victimes de violations graves des droits humains pour avoir accès à réparation pour les actes ou omissions attribués à l'État ou par une autre partie;
- Veiller à ce que les victimes de violations graves des droits humains puissent participer de manière significative aux processus de réparation, qui devraient donner la priorité à leurs besoins, à leur dignité et à leur participation, et être transparent et efficace ;
- Exécuter les jugements nationaux et internationaux en matière de réparation et, le cas échéant, reconnaître les jugements étrangers sous réserve du droit national et international ;
- Soutenir les organismes régionaux et internationaux qui facilitent l'accès à la réparation, tels que le registre des dommages pour l'Ukraine, la future Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et, pour les États parties à la CPI, le Fonds au profit des victimes ; et
- Encourager les États membres du Conseil de l'Europe à signer et à ratifier, le cas échéant, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes et le projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine.

5. Groupe 5 : Autres questions

190. Le CDDH a identifié d'autres questions à traiter au sein d'un même groupe.

i. Impact des situations de crise sur la lutte contre l'impunité

191. Les Lignes directrices de 2011 ne traitent pas explicitement des effets des situations de crise sur les efforts de lutte contre l'impunité et ne soulignent pas non plus la nécessité d'assurer la continuité des mécanismes de justice et de responsabilité pendant ces périodes.

192. Les droits humains et l'État de droit doivent être maintenus et respectés en situation de crise et les mesures adoptées en réponse à cette crise ne doivent pas aboutir à l'impunité des violations des droits humains. Bien qu'il n'existe pas de définition juridique établie d'une « situation de crise », celle-ci peut résulter d'un conflit armé, d'une urgence de santé publique, d'une catastrophe naturelle ou d'un désordre interne³⁵⁴.

193. En mai 2024, le Comité des Ministres a adopté une Boîte à outils sur l'Évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État dans les situations de crise³⁵⁵. Cette initiative répondait aux défis rencontrés par les États membres à la suite de la pandémie de Covid-19, tout en étant destinée à s'appliquer à toute situation de crise, y compris par exemple aux catastrophes naturelles, aux guerres, aux crises énergétiques et aux troubles civils. La Boîte à outils souligne que les droits humains restent applicables pendant ces périodes et fournit des conseils pratiques pour aider les États à trouver un équilibre entre des intérêts concurrents grâce à une approche fondée sur les droits humains. Il fournit en particulier des conseils sur la manière de mener une évaluation de l'impact sur les

³⁵⁴ Aux fins de la [Recommandation CM/Rec\(2024\)7](#) (voir ci-dessous), une situation de crise est définie comme « toute situation qui nécessite une réponse de l'État pouvant impliquer des modifications dans la répartition des pouvoirs et des fonctions au niveau de l'État ainsi que l'adoption de mesures en dehors du cadre juridique habituel, que ces mesures soient ou non adoptées dans le cadre d'un état d'urgence déclaré ou d'un régime juridique similaire ». Voir l'[Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec\(2024\)7](#), para. 2.

³⁵⁵ Voir la [Boîte à outils sur l'évaluation de l'impact sur les droits humains des mesures prises par l'État dans les situations de crise](#), adoptée lors de la 1491^e réunion des Délégués des Ministres le 6 mars 2024.

droits humains dans les situations où des réponses extrêmement rapides doivent être nécessaires. D'autres organes du Conseil de l'Europe ont publié des orientations spécifiques pendant et après la pandémie de Covid-19, en particulier concernant les enfants, les femmes et les personnes privées de liberté³⁵⁶, dont les droits doivent être respectés et protégés à tout moment.

194. En fin d'année 2024, le Comité des Ministres adopta la Recommandation CM/Rec(2024)7 sur la protection efficace des droits humains en situation de crise. Cette recommandation appelle à l'incorporation des principes pertinents dans le droit interne, le cas échéant³⁵⁷. La recommandation affirme que les pouvoirs d'urgence ne devraient être utilisés que dans des circonstances exceptionnelles et qu'ils doivent être conformes aux obligations en matière de droits humains, en respectant les principes fondamentaux de l'État de droit, de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité, de la temporalité et de la prévisibilité³⁵⁸.

195. Ces dernières années, les mécanismes des droits humains des NU ont exprimé leur inquiétude concernant des déclarations nationales d'état d'urgence par les autorités nationales qui suspendent les droits sans respecter les exigences du PIDCP en matière de dérogations³⁵⁹.

196. Le CDDH considère qu'il est essentiel de souligner l'importance du respect des droits humains et de l'État de droit dans les situations de crise. Il conviendrait de rappeler aux États membres que les mesures prises en réponse aux crises ne doivent pas conduire à l'impunité pour les violations graves des droits humains, et que les victimes doivent avoir accès continue à des recours efficaces. Le CDDH note également que les Lignes directrices de 2011 n'abordent pas les défis posés par les perturbations des systèmes judiciaires et des mécanismes d'enquête pendant les situations de crise. Des recommandations spécifiques ont été fournies pour guider les États membres à cet égard³⁶⁰.

197. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient recommander aux États membres de :

- définir clairement leurs responsabilités en matière de justice et de responsabilité dans les situations de crise ;

³⁵⁶ Voir Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), « [En ces temps de crise, les droits et la sécurité des victimes de la traite doivent être respectés](#) », 2 avril 2020. Voir également CDENF, « [La pandémie de Covid-19 et les enfants : défis, réponses et implications politiques](#) », mis à jour le 12 mars 2021 ; CDENF, « Les réponses à la pandémie de Covid-19 : [Les enseignements tirés de la gestion et de l'adaptation pour garantir que les enfants soient traités comme des détenteurs de droits pendant la pandémie et au-delà](#) », septembre 2020. Voir également la [Déclaration de la présidente du GREVIO](#), Marceline Naudi, sur la nécessité de respecter les normes de la Convention d'Istanbul en cas de pandémie, 24 mars 2020 ; Déclaration de « [COVID-19 : 'Mettre la sécurité des femmes au cœur de toutes les mesures de lutte contre le coronavirus'](#) », 23 mars 2020 ; Comité des Parties à la Convention d'Istanbul, « [Les normes de la Convention d'Istanbul s'appliquent en tout temps](#) », 20 avril 2020. Voir également CPT, [Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus \(Covid-19\)](#), 20 mars 2020.

³⁵⁷ Voir la Recommandation [CM/Rec\(2024\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection efficace des droits humains en situation de crise, adoptée lors de la 1512^e réunion des Délégués des Ministres le 19 novembre 2024, para. 2.

³⁵⁸ *Ibid.*, II.5.

³⁵⁹ Voir par exemple [CCPR/C/PER/CO/6](#), Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Pérou, 5 April 2023, para. 12, où le Comité des droits de l'homme a exprimé des préoccupations concernant la déclaration d'état d'urgence et les dérogations aux droits garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment en lien avec des manifestations de protestation sociale. Voir aussi [CCPR/C/VEN/CO/5](#), Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la République bolivarienne du Venezuela, 28 novembre 2023, para. 13, soulevant des préoccupations concernant l'état d'urgence économique prolongé et les allégations de perpétration de graves violations des droits humains commises pendant l'état d'urgence déclaré en réponse à la pandémie Covid-19 et la suspension du droit de réunion pacifique pendant l'état d'urgence économique.

³⁶⁰ Voir la Recommandation [CM/Rec\(2024\)7](#), *op. cit.*, Voir également Déclaration du CEPEJ, « [Les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie du Covid-19](#) », 10 juin 2020.

- assurer la continuité des mécanismes de justice et de responsabilité pendant les situations de crise, y compris les procédures de signalement des violations graves des droits humains et de traitement des plaintes, et élaborer des plans d'urgence pour préserver les capacités judiciaires et d'enquête ;
- garantir que les victimes de violations des droits humains conservent l'accès à des recours efficaces pendant les situations de crise, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables susceptibles d'être touchés de manière disproportionnée ;
- former le personnel judiciaire et les forces de l'ordre à réagir efficacement aux violations des droits humains dans les situations de crise ; et
- soutenir et préserver le rôle des institutions nationales des droits humains et des organisations de la société civile pendant les situations de crise, en reconnaissant leur rôle essentiel dans l'identification et la documentation des violations, en particulier lorsque les mécanismes de l'État sont perturbés.

ii. Normes applicables aux mécanismes non-judiciaires

198. Les Lignes directrices de 2011 appellent les États à envisager la mise en place de mécanismes non-judiciaires, citant les enquêtes parlementaires, les « *Ombudspersons* », les commissions indépendantes et la médiation comme procédures complémentaires aux recours judiciaires garantis par la Convention³⁶¹. En outre, les Lignes directrices encouragent les États à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en place des mécanismes accessibles et efficaces permettant aux victimes d'obtenir réparation pour les préjudices subis³⁶².

199. Les mécanismes non-judiciaires sont des processus ou des institutions conçus pour traiter les violations graves des droits humains sans s'appuyer uniquement sur des procédures judiciaires formelles. Bien qu'ils n'imposent pas de sanctions pénales, ils jouent un rôle crucial dans la découverte de la vérité, la reconnaissance des préjudices et la recommandation de mesures visant à promouvoir la responsabilité et à fournir des réparations aux victimes³⁶³ (voir également ci-dessus, Groupe 4, vi. Réparation, mesures et mécanismes de compensation).

200. Les mécanismes non-judiciaires sont particulièrement importants dans les contextes où les systèmes judiciaires peuvent être débordés, compromis ou inaccessibles, comme pendant les périodes de conflit, d'après-conflit ou de transition. Ces mécanismes sont plus efficaces lorsqu'ils complètent, plutôt qu'ils ne remplacent, les processus de justice formelle. Ils mettent souvent l'accent sur l'établissement de la vérité, la réconciliation et la résolution des problèmes systémiques qui contribuent à l'impunité. Il est essentiel d'assurer la consultation et la participation des victimes aux mesures de justice transitionnelle, non seulement pour faciliter la guérison, mais aussi pour influencer la conception des politiques, la sélection des commissaires, la formulation des recommandations et l'élaboration de mécanismes et d'initiatives de suivi³⁶⁴.

³⁶¹ Lignes directrices de 2011, XV.

³⁶² Lignes directrices de 2011, XVI.

³⁶³ Voir « [Memorandum on Human Rights Elements for Peace in Ukraine](#) », *op. cit.*, para. 19, dans lequel le Commissaire a observé que la justice pénale à elle seule ne suffit pas et que d'éventuelles négociations de paix pourraient ouvrir la voie à d'autres initiatives et mécanismes de justice transitionnelle, s'appuyant notamment sur le droit à la vérité. Au-delà des réparations, cela pourrait également signifier le recours à des mesures non-judiciaires, telles que la recherche de la vérité, la commémoration, la réconciliation et les garanties de non-répétition. Ces mesures devraient être adaptées au contexte d'un conflit interétatique, en tant que moyen de traiter l'héritage de guerre constitué par les violations graves et des atteintes aux droits humains, ainsi que par des violations graves du droit international humanitaire. Voir également, « [Post-war Justice and durable peace in the former Yugoslavia](#) », *op. cit.*, pp. 31-32 et 34-38.

³⁶⁴ Voir [A/HRC/34/62](#), *op. cit.*, paras. 36-38.

201. En 2023, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est penchée sur le besoin de justice et de réconciliation en réponse aux atrocités commises dans la région de l'ex-Yougoslavie. Les recommandations de la Commissaire incluent notamment de placer les victimes et les survivants au centre des efforts de justice transitionnelle, en particulier par le biais de processus de recherche de la vérité et d'une consultation et d'une participation effectives des victimes³⁶⁵.

202. La même année, le Secrétaire-général des NU a publié une note d'orientation sur la justice transitionnelle en tant qu'outil stratégique pour les personnes, la prévention et la paix³⁶⁶. Selon l'ONU, la justice transitionnelle comprend à la fois des mécanismes judiciaires et non-judiciaires, tels que les poursuites individuelles, les réparations, la recherche de la vérité, la réforme institutionnelle, la vérification des antécédents et les révocations, ou une combinaison de ces éléments. Cette notion plus large de justice a été développée dans le domaine de la justice transitionnelle, dans lequel d'autres éléments de réparation complètent et renforcent les processus de responsabilité pénale³⁶⁷. Les directives du Secrétaire général des NU promeuvent la justice transitionnelle en tant qu'instrument politique pragmatique, fondé sur les droits humains et pertinent pour la consolidation de la paix, la responsabilité et la protection des droits humains. Il souligne les caractéristiques essentielles de l'approche des NU en matière de justice transitionnelle, à savoir :

- Normative : fondée sur des normes et des standards internationaux ;
- Stratégique : sensible au contexte et dans une perspective à long terme ;
- Inclusive : responsabilise les victimes et implique les groupes marginalisés ;
- Sensible à la dimension de genre : en intégrant une perspective de genre et en promouvant le leadership des femmes ;
- Transformatrice : en visant à s'attaquer aux causes structurelles des conflits et des injustices et à apporter des changements tangibles.

203. À la lumière de la reconnaissance croissante du rôle des mécanismes non-judiciaires dans la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains, le CDDH considère que les Lignes directrices de 2011 pourraient être mises à jour pour aborder des questions clés. Des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) pourraient faire les recommandations suivantes aux États membres :

- Envisager la mise en place d'autres mécanismes non-judiciaires complémentaires, en plus des enquêtes parlementaires, des « *Ombudspersons* », des commissions indépendantes et de la médiation déjà mentionnés dans les Lignes directrices;
- Mener une véritable consultation avec les victimes lors de la conception de mécanismes non-judiciaires traitant des violations graves des droits humains ;
- Adopter une approche globale dans la mise en place de processus non-judiciaires complémentaires, en veillant à respecter les calendriers adaptés et une flexibilité adaptée au conflit, au contexte ou aux besoins sociétaux spécifiques ;
- Veiller à ce que les mécanismes non-judiciaires soient indépendants et impartiaux et disposent de mandats clairs et de ressources suffisantes pour fonctionner efficacement ;
- Promouvoir la transparence dans l'ensemble des processus et des résultats non-judiciaires afin de favoriser la confiance et la responsabilité ;
- Garantir une participation inclusive des victimes, notamment en intégrant les perspectives des groupes marginalisés et vulnérables, et en appliquant une approche sensible au genre ;

³⁶⁵ Voir « [Dealing with the past for a better future - Achieving justice, peace and social cohesion in the region of the former Yugoslavia](#) », *op. cit.*, pp. 86-91.

³⁶⁶ Voir la Note d'orientation « [Guidance Note on Transitional Justice](#) » du Secrétaire général des NU, octobre 2023 (en anglais uniquement).

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.

- Renforcer le rôle des institutions nationales des droits humains et des organisations de la société civile dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des procédures non-judiciaires³⁶⁸ ;
- Veiller à la mise en œuvre effective des recommandations et des conclusions des mécanismes non-judiciaires, afin qu'ils contribuent utilement à la lutte contre l'impunité et à la recherche de justice pour les victimes ;
- Établir des cadres de suivi et d'évaluation pour examiner la mise en œuvre des recommandations issues des mécanismes non-judiciaires et garantir une responsabilité à long terme ; et
- Promouvoir la coopération régionale et internationale, y compris le soutien à des mécanismes non-judiciaires tels que le Registre des dommages en Ukraine et la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, et encourager la collaboration dans la conception et la mise en œuvre de mécanismes similaires (voir également la recommandation émise dans le Groupe 4, vi. Réparations, mesures et mécanismes de compensation, paragraphe 189 de cette étude).

iii. Éducation et sensibilisation

204. Les Lignes directrices de 2011 soulignent la nécessité de sensibiliser les autorités compétentes à leurs obligations de prévenir l'impunité³⁶⁹ et d'encourager les personnes qui ont connaissance de violations graves des droits humains à les signaler³⁷⁰.

205. En 2022, l'Assemblée générale des NU a adopté une résolution sur le rôle de la prévention dans la promotion et la protection des droits humains et pour faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite³⁷¹. La résolution appelle les États à promouvoir la création d'un environnement propice et favorable à la prévention des violations des droits humains et des atteintes à ces droits, notamment en ratifiant et en appliquant les conventions internationales relatives aux droits humains, en instaurant et en renforçant la bonne gouvernance, la démocratie, la primauté du droit et l'application du principe de responsabilité, en adoptant des politiques propres à garantir la jouissance de tous les droits humains, en s'attaquant à la violence, à toutes les formes de discrimination, à l'inégalité et la pauvreté, en promouvant la liberté d'opinion et d'expression, en promouvant et en préservant un environnement sûr et favorable pour les défenseurs des droits humains et les journalistes, et en promouvant l'éducation et la formation dans le domaine des droits humains³⁷². Ces aspects pourraient être renforcés dans les Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) en incluant des mesures et des recommandations spécifiques pour intégrer l'éducation et la sensibilisation en tant qu'outils essentiels dans la lutte contre l'impunité.

206. L'éducation et la sensibilisation sont des éléments essentiels pour promouvoir la responsabilité et prévenir la répétition de violations graves des droits humains. Un cadre plus complet est nécessaire : un cadre axé sur les initiatives éducatives et les campagnes de sensibilisation du public visant à promouvoir une culture des droits humains et de la justice.

207. L'éducation donne aux individus les connaissances nécessaires pour comprendre la justice, la responsabilité et les droits humains, tandis que la sensibilisation crée une reconnaissance publique de ces questions, mobilise le soutien de la société, garantit la responsabilité et aide à prévenir de futures violations. En informant les citoyens, la société

³⁶⁸ Voir « [Memorandum following the Commissioner's mission to Kosovo from 30 May to 3 June 2022](#) », *op. cit.*, para. 19, soulignant l'importance de consulter la société civile.

³⁶⁹ Lignes directrices de 2011, III.3.

³⁷⁰ Lignes directrices de 2011, III.5.

³⁷¹ [Résolution 5114\(2022\)](#) de l'Assemblée générale des NU, *op. cit.*

³⁷² *Ibid.*, para. 3.

civile et les principales parties prenantes de l'importance de la lutte contre l'impunité, la sensibilisation favorise une culture de la justice, de la transparence et du respect des droits humains. L'éducation à la justice et à la responsabilité pour les principaux crimes internationaux est particulièrement importante pour améliorer la compréhension du public, notamment dans les communautés touchées³⁷³. Les efforts de communication, tels que les actions de sensibilisation menées par les autorités judiciaires, peuvent également contribuer à galvaniser le soutien du public³⁷⁴.

208. Le Conseil de l'Europe a beaucoup travaillé sur l'enseignement de l'histoire, promouvant l'éducation sur les atrocités du passé afin de favoriser la compréhension mutuelle, le respect des droits humains et la citoyenneté démocratique. En 2010, la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme a été adoptée par le biais de la Recommandation CM/Rec(2010)7, qui fournit des recommandations générales aux États membres, bien qu'elle ne soit pas explicitement liée à des domaines tels que les violations graves des droits humains ou l'éducation à la paix³⁷⁵. Le programme d'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme (ECD/EDH) développe des initiatives visant à aider les jeunes à comprendre les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Le Fonds européen pour la jeunesse, un fonds créé par le Conseil de l'Europe, apporte un soutien financier et éducatif aux activités de la jeunesse européenne, notamment aux projets visant à sensibiliser aux atrocités du passé et aux conséquences de l'impunité. Ces initiatives pourraient constituer la base de Lignes directrices révisées et/ou d'un (ou plusieurs) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) visant à encourager explicitement l'intégration de l'éducation sur les violations des droits humains commises dans le passé dans les programmes scolaires nationaux, en particulier dans les sociétés en post-conflit ou en transition.

209. Les Rapporteurs spéciaux des NU dans le domaine des droits culturels et du droit à l'éducation ont recommandé l'adoption d'une approche pluridisciplinaire de l'enseignement des atrocités du passé, en soulignant la nécessité de la pensée critique, de l'empathie et de l'éducation aux droits humains³⁷⁶. Ces recommandations pourraient être directement intégrées dans des Lignes directrices révisées et/ou dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s) afin de garantir que l'enseignement de l'histoire sur les violations des droits humains favorise la compréhension, l'empathie et la prévention de futurs abus.

210. En 2023, un rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur l'ex-Yougoslavie a souligné l'importance des réformes éducatives pour empêcher la répétition de graves violations des droits humains. Les mesures spécifiques comprennent la promotion de l'acceptation des différences culturelles, sociales, religieuses et autres, les efforts de commémoration pour honorer les victimes et promouvoir la paix, la justice et la réconciliation, l'investissement dans l'enseignement de l'histoire, et la préservation et l'accessibilité des archives pour soutenir les processus de traitement du passé³⁷⁷. Sur ce dernier point, l'APCE a récemment adopté une résolution sur le droit à la liberté d'information

³⁷³ Voir [The Prague Statement](#), *op. cit.*, p. 3.

³⁷⁴ *Idem.*

³⁷⁵ Voir la Recommandation [CM/Rec\(2010\)7](#) du Comité des Ministres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, adoptée lors de la 120e session le 11 mai 2010. Voir également la Recommandation [CM/Rec\(2011\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à l'éducation à l'interdépendance et à la solidarité mondiales, adoptée lors de la 1113e réunion des Délégués des Ministres le 5 mai 2011, para. 1.

³⁷⁶ Voir [A/68/296](#), Rapport de la Rapporteuse spéciale des NU dans le domaine des droits culturels, 9 août 2013, paras. 7 et 88(a). Voir également [A/74/243](#), Rapport de la Rapporteuse spéciale des NU sur le droit à l'éducation, 29 juillet 2019, paras. 68(e) et 88.

³⁷⁷ Voir « [Dealing with the past for a better future](#) », *op. cit.*, pp. 91-99.

et l'accès aux documents historiques³⁷⁸. L'APCE a notamment souligné que « [l]es informations relatives aux violations graves des droits humains ou du droit humanitaire, ainsi qu'aux crimes commis par des agents de l'État, ne devraient en aucun cas être retenues pour des motifs de sécurité nationale »³⁷⁹.

211. Le CDDH considère qu'il est nécessaire de mieux traiter les aspects éducatifs et de sensibilisation dans des Lignes directrices révisées et/ou un (des) instrument(s) non contraignant(s) supplémentaire(s), qui pourraient inclure les recommandations suivantes :

- Promouvoir, le cas échéant, la réforme des systèmes éducatifs pour y intégrer l'éducation à la mémoire et les initiatives de justice historique, en particulier dans les contextes post-conflit et de transition ;
- Utiliser des campagnes de sensibilisation du public, des plateformes de médias sociaux et des outils en ligne tout en collaborant avec la société civile afin d'amplifier leur impact ;
- Mettre en place des campagnes de sensibilisation ciblées à l'intention des forces de l'ordre, des autorités judiciaires et des fonctionnaires afin qu'ils comprennent mieux leur rôle dans la prévention de l'impunité et le soutien à la responsabilisation ;
- Promouvoir l'utilisation de mémoriaux et d'événements commémoratifs dans le cadre des efforts d'éducation du public ;
- Collaborer activement avec les institutions nationales de défense des droits humains et les organisations de la société civile pour concevoir et mettre en œuvre des programmes d'éducation et de sensibilisation ; et
- Assurer la préservation et l'accessibilité des archives relatives aux violations graves des droits humains et intégrer leur utilisation dans les initiatives d'enseignement de l'histoire et de commémoration.

iv. Sanctions ciblées

212. Les sanctions ciblées comprennent des mesures telles que des restrictions économiques, le gel des comptes, des interdictions de voyager et des interdictions de visa³⁸⁰. Elles ont été de plus en plus utilisées contre des individus et entités dont on peut raisonnablement penser qu'ils sont responsables de ou associés à des violations graves des droits humains, en particulier lorsque ces individus jouissent de l'impunité en raison de circonstances politiques ou de pratiques corrompues. Récemment, elles ont été appliquées aux niveaux national et international, notamment dans le cadre du dispositif de l'UE dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.

213. Les Lignes directrices de 2011 ne font pas référence aux sanctions ciblées contre les individus ou entités considérés comme responsables ou associés à des violations graves des droits humains. Cependant, elles peuvent néanmoins jouer un rôle important dans la promotion de la responsabilité et le renforcement de la lutte contre l'impunité pour les violations graves des droits humains. Selon les circonstances spécifiques, l'inscription sur la liste peut avoir un impact tangible ou remplir une fonction symbolique, en signalant la condamnation des violations graves des droits humains par la communauté internationale.

214. Depuis 2014, l'APCE appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à envisager l'adoption de régimes de sanctions ciblées contre les individus dont on peut raisonnablement penser qu'ils sont responsables de graves violations des droits humains

³⁷⁸ Voir APCE, [Résolution 2535 \(2024\)](#) sur « Le droit à la liberté d'information : garantir l'accès aux documents historiques », adoptée le 7 mars 2024. Voir également [Commentaires adoptés par le CDDH sur les Recommandations de l'Assemblée parlementaire 2272\(2024\), 2275\(2024\) and 2276\(2024\)](#), 3 juillet 2024.

³⁷⁹ APCE, [Résolution 2535 \(2024\)](#), *op. cit.*, para. 4.

³⁸⁰ Voir [CDDH-ELI\(2024\)03](#), paras. 32-34

et qui bénéficient d'une impunité³⁸¹. Des appels spécifiques à des sanctions ont été lancés à la suite des décès de Boris Nemtsov et d'Alexei Navalny³⁸².

215. L'APCE a également souligné que des normes de procédure et de fond doivent être garanties pour assurer la crédibilité et l'efficacité des sanctions ciblées. Il s'agit notamment :

- Des normes procédurales minimales de l'État de droit, telles que le droit d'être rapidement notifié et pleinement informé des allégations, le droit d'être entendu et de pouvoir se défendre, le droit de faire examiner la décision par un organe indépendant et impartial et le droit d'être indemnisé pour toute violation de ses droits ;
- D'une définition claire des motifs d'imposition des sanctions, étayés par des éléments de preuve pertinents ;
- D'une procédure de « liste noire » limitée dans le temps ; et
- De l'existence de voies de recours et la mise en œuvre immédiate des décisions affectant le statut des personnes ou entités inscrites sur la liste³⁸³.

216. En ce qui concerne l'interaction entre les mesures de sanction et les garanties judiciaires, la Cour a constaté des violations du droit à la vie privée et du droit à un recours effectif dans le cadre de la mise en œuvre du régime de sanctions par résolutions du Conseil de sécurité des NU (CSNU)³⁸⁴. La Cour a souligné que les États membres restent tenus de protéger les droits humains lorsqu'ils mettent en œuvre les résolutions du CSNU. Elle a estimé qu'il existe une présomption selon laquelle les résolutions du CSNU ne créent pas d'obligations incompatibles avec les obligations des États membres en matière de droits humains et que toute ambiguïté dans ces résolutions doit être interprétée de manière à éviter tout conflit avec les droits garantis par la Convention³⁸⁵. Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour a souligné que, compte tenu des conséquences graves des sanctions ciblées, des garanties et des mécanismes de protection doivent être mis en place pour éviter l'arbitraire, notamment par l'accès à un contrôle juridictionnel³⁸⁶.

217. Au sein de l'UE, le Régime mondial de sanctions en matière de droits de l'homme, établi en 2020³⁸⁷, contribue à la lutte contre l'impunité. Il impose des sanctions administratives à l'encontre de personnes, d'entités et d'organismes responsables, impliqués ou associés à de graves violations et atteintes aux droits humains, quelle que soit leur situation géographique. Ces mesures comprennent des interdictions de voyager, des gels d'avoirs et des restrictions empêchant les personnes et entités de l'UE de mettre des fonds à la disposition des personnes figurant sur la liste³⁸⁸.

218. Dans le contexte de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, en mars 2022, la Commission européenne a mis en place une « *Seize and Freeze Task Force* », avec

³⁸¹ APCE, [Résolution 2252 \(2019\)](#) sur « Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues », adoptée le 22 janvier 2019, para. 13. Voir également APCE, [Résolution 1966 \(2014\)](#) sur « Refuser l'impunité pour les meurtriers de Sergueï Magnitski », adoptée le 28 janvier 2014, para. 18.

³⁸² APCE, [Résolution 2297 \(2019\)](#), « Faire la lumière sur le meurtre de Boris Nemtsov », adoptée le 27 juin 2019, paras. 10 et 12 ; APCE, [Résolution 2540 \(2024\)](#), « La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie », adoptée le 17 avril 2024, para. 11.

³⁸³ Voir APCE, [Résolution 1597 \(2008\)](#), « Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne », adoptée le 23 janvier 2008, para. 5.

³⁸⁴ [Nada c. Suisse](#) [GC], requête n° 10593/08, 12 septembre 2012.

³⁸⁵ [Al-Jedda c. Royaume-Uni](#) [GC], requête n° 27021/08, 7 juillet 2011, para. 102.

³⁸⁶ [Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse](#) [GC], requête n° 5809/08, 21 juin 2016, para. 146.

³⁸⁷ [Règlement \(UE\) 2020/1998](#) du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, et la [décision \(PESC\) 2020/1999 du Conseil](#) du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, établissant un cadre pour des mesures restrictives ciblées visant à faire face aux violations graves des droits humains et aux graves atteintes à ces droits dans le monde.

³⁸⁸ [Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019](#) sur « Un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme », paras. 3, 5 et 12.

pour objectif de garantir une mise en œuvre plus efficace des mesures restrictives de l'UE, en particulier le gel des avoirs³⁸⁹.

III. Conclusions et recommandations

219. Le CDDH rappelle son mandat consistant à préparer une étude sur la nécessité et la faisabilité d'adopter un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pour compléter les Lignes directrices de 2011 sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains. Il a interprété son mandat comme incluant la possibilité de mettre à jour ou de réviser les Lignes directrices de 2011, si cela s'avérait être un moyen plus approprié de relever les défis identifiés. En conséquence, la CDDH a examiné à la fois l'option de réviser les Lignes directrices de 2011 et la possibilité d'adopter un ou plusieurs nouveaux instruments non contraignants.

220. Le CDDH souligne que la question de l'impunité demeure plus pressante que jamais. Dans son rapport de 2025 intitulé « Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe », le Secrétaire général a averti que « l'impunité croissante » menace de détruire des décennies de progrès en matière de droits humains et d'État de droit³⁹⁰. Cette préoccupation est particulièrement pertinente à la lumière des conflits en cours, y compris en Europe, qui continuent de générer de graves violations des droits humains et mettent en évidence l'urgence d'assurer la responsabilité. À cet égard, le CDDH rappelle l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement dans la Déclaration de Reykjavík d' « assurer une complète redevabilité dans le contexte de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine »³⁹¹, notamment à « lutter contre l'impunité des auteurs de crimes commis contre les enfants [...] en poursuivant notre soutien aux juridictions internationales et nationales enquêtant sur ces crimes »³⁹².

221. Au cours de cette étude, le CDDH a examiné une liste de questions pertinentes pour ses travaux, notamment les questions relatives à la portée des Lignes directrices et aux définitions (Groupe 1), les questions relatives à la coopération (Groupe 2), les questions relatives au droit pénal (Groupe 3), les questions relatives aux droits de victimes (Groupe 4) et d'autres questions (Groupe 5)³⁹³. Sur la base de l'analyse menée, le CDDH considère que les Lignes directrices de 2011 demeurent un instrument de référence précieux. Toutefois, l'évolution des normes internationales et régionales, ainsi que des pratiques des États membres, nécessite leur révision afin de maintenir leur pertinence et leur efficacité.

222. Le CDDH reconnaît que l'inclusion de certaines questions peut risquer de rompre l'équilibre de l'instrument. Dans de tels cas, des annexes aux Lignes directrices demeurent la solution privilégiée. Lorsque des considérations politiques ou structurelles rendent une inclusion impossible, le CDDH pourrait envisager de proposer un instrument additionnel non contraignant à l'attention du Comité des Ministres.

223. Le CDDH a identifié un certain nombre de lacunes thématiques ou de domaines dans lesquels les Lignes directrices de 2011 bénéficieraient de clarifications ou d'un développement supplémentaire, notamment :

³⁸⁹ Avec le soutien de la « Seize and Freeze Task force », les États membres de l'UE ont jusqu'à présent gelé plus de €28 milliards d'euros d'avoirs privés qui appartiendraient à des oligarques et entreprises russes et biélorusses. Voir Commission européenne, « [Demander des comptes à la Russie](#) ».

³⁹⁰ Voir le Rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, « [Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe](#) », 12 mai 2025, p. 5.

³⁹¹ Déclaration de Reykjavík, « [Unis autour de nos valeurs](#) », *op. cit.*, p. 10. Voir également « Unis pour l'Ukraine et la responsabilité », p. 4-5.

³⁹² *Ibid.*, p. 14.

³⁹³ Voir [CDDH-ELI\(2024\)11](#).

- Dans le Groupe 1 : clarifier la portée et les définitions des Lignes directrices de 2011, notamment en abordant les environnements propices à l'impunité, les limites juridictionnelles, les crimes internationaux et les normes impératives, et en reconnaissant la responsabilité des États parallèlement à la responsabilité individuelle ;
- Dans le Groupe 2 : renforcer la coopération, tant interétatique qu'avec les tribunaux et mécanismes internationaux, et renforcer l'obligation d'exécuter les jugements de la Cour et d'autres juridictions internationales. Une annexe spécifique aux Lignes directrices pourrait contenir des recommandations pratiques en matière de coopération ;
- Dans le Groupe 3 : élargir les orientations en matière de droit pénal, notamment concernant la compétence pénale universelle, le principe *aut dedere aut judicare*, les amnisties, les grâces et la prescription, ainsi que les formes de responsabilité, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le droit à un procès équitable. Une annexe spécifique aux Lignes directrices pourrait traiter des violations graves des droits humains qui constituent également des crimes internationaux, en exposant les normes et obligations supplémentaires découlant du droit international ;
- Dans le Groupe 4 : indiquer des orientations sur la manière d'appliquer une approche centrée sur les victimes et de renforcer les droits des victimes, notamment le droit à la vérité, qui peut être caractérisé différemment selon les systèmes juridiques, l'accès à l'information, la participation et le statut des victimes, une justice sensible aux questions de genre et aux enfants, et la réparation. Une annexe aux Lignes directrices révisées pourrait fournir des recommandations détaillées sur les droits des victimes ;
- Dans le Groupe 5 : traiter la question de la responsabilité en situation de crise, le rôle des mécanismes non-judiciaires, ainsi que l'éducation et la sensibilisation.

224. Le CDDH considère que ces questions peuvent être traitées de manière optimale dans des Lignes directrices révisées, qui devraient constituer le résultat principal de ces travaux. Une telle révision enverrait un message politique clair quant à l'importance continue de l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains, tout en fournissant un outil cohérent et pratique aux États et aux praticiens. Le CDDH souligne l'importance de conserver un document unique et complet, complété, le cas échéant, par des annexes, afin d'éviter toute fragmentation et de garantir que l'instrument reste accessible et utile en pratique.

225. Le CDDH souligne en outre l'importance de veiller à ce que les Lignes directrices révisées apportent une réelle valeur ajoutée en complétant, et non en dupliquant, les travaux existants du Conseil de l'Europe. Dans les domaines déjà couverts par des actions spécifiques du Conseil de l'Europe, une référence aux normes existantes peut suffire. En revanche, dans les domaines où des lacunes évidentes subsistent, la révision des Lignes directrices offrirait une valeur ajoutée concrète.

226. Sur cette base, le CDDH conclut que :

- Des Lignes directrices révisées constituent l'instrument le plus approprié et le plus utile pour les États membres et les praticiens ;
- Des Lignes directrices révisées devraient être restructurées afin de refléter les réalités contemporaines, tout en demeurant claires et équilibrées ;
- Des annexes devraient être utilisées lorsque des orientations thématiques détaillées sont nécessaires, afin d'éviter de déséquilibrer le texte central des Lignes directrices ; et
- Il importe de conserver une flexibilité au cours du processus de rédaction, de sorte que, si certaines questions s'avéraient politiquement ou structurellement inadaptées à une inclusion dans les Lignes directrices révisées, des instruments complémentaires non contraignants puissent être proposés à l'attention du Comité des Ministres.

227. La CDDH recommande donc que le Comité des Ministres puisse :

- Charger le CDDH de préparer un projet de version révisée des Lignes directrices de 2011 sur l'élimination de l'impunité, en tant que principal résultat de ces travaux, avec des annexes fournissant des orientations techniques plus détaillées, le cas échéant ; et
- Charger le CDDH de soumettre, si cela est jugé nécessaire, un rapport intérimaire indiquant si ses travaux à ce jour ont identifié des questions qui ne se prêteraient pas, pour des raisons politiques ou structurelles, à une inclusion dans les Lignes directrices révisées, et devraient donc être abordées dans un ou plusieurs instruments complémentaires non contraignants.ⁱ

ⁱ Türkiye ne souscrit pas aux conclusions et recommandations figurant dans l'étude.