CDDH-ELI(2024)09
24/09/2024

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS

(CDDH)

GROUPE DE RÉDACTION SUR L'ÉLIMINATION DE L'IMPUNITÉ POUR LES VIOLATIONS GRAVES DES DROITS HUMAINS

(CDDH-ELI)

Document de référence
Questions relatives au champ d'application des lignes directrices et aux définitions
(groupe 1)

I. Introduction

1. Le Groupe de rédaction du CDDH sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits humains (CDDH-ELI) est chargé de préparer une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un ou de plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pour compléter les Lignes directrices du Comité des Ministres de 2011 sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme (les Lignes directrices de 2011). Il a tenu sa première réunion du 15 au 17 mai 2024. Au cours de cette réunion, le groupe a dressé une liste des sujets pertinents pour ses travaux et les a regroupées en cinq groupes afin de faciliter les discussions futures[1]. Il a décidé d'examiner les premier et deuxième groupes de questions lors de sa deuxième réunion.

2. Ce document a pour but de présenter les sujets inclus dans le premier groupe (champ d'application des Lignes directrices et définitions) et de fournir des éléments concrets que le CDDH-ELI devra prendre en compte dans la préparation de l'étude. Il s'appuie sur les informations présentées dans le document préparé par le Secrétariat en mai 2024 ainsi que sur les discussions tenues par le Groupe lors de sa première réunion[2].

II. Examen des sujets

1. *Champ d'application des Lignes directrices*

3. Il est clairement établi que les droits de l'homme restent applicables en période de conflit[3]. Le système européen de protection des droits de l'homme doit être pris en compte parallèlement à d'autres domaines du droit international, notamment le droit humanitaire international et le droit pénal international[4]. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) est un traité international qui doit être interprété conformément aux normes et principes pertinents du droit public international[5]. La Cour a dû intégrer des questions de droit humanitaire international, notamment dans des affaires liées au droit à la liberté et à la sécurité[6] et au droit à la vie[7], et il est probable qu'elle devra continuer à le faire dans des affaires futures, y compris dans le cadre d'affaires interétatiques[8].

4. Lors de sa première réunion, le CDDH-ELI a noté qu'il pourrait être pertinent d'élargir le champ d'application des Lignes directrices pour prendre en compte d'autres sources de droit international, y compris le droit pénal international et le droit humanitaire international. Il a été suggéré que toutes les normes pertinentes soient prises en compte, que leur source soit ou non au sein du Conseil de l'Europe. Il a également été souligné que les Lignes directrices doivent couvrir les défis actuels de la manière la plus complète possible.

---

[1] Voir le document CDDH-ELI(2024)11.
[2] Voir le document CDDH-ELI(2024)03.
[3] Voir notamment Cour internationale de justice, avis consultatif « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé », 9 juillet 2004, para. 106 : « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires du type de celle figurant à l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international ».
[4] L'inclusion éventuelle de l'international dans les Lignes directrices est examinée plus en détail dans la section II.4. du présent document.
[5] *Ukraine c. Russie (concernant la Crimée)*, requêtes n° 20958/14 et 38334/18, arrêt de la Grande Chambre du 25 juin 2024, para. 910. Voir aussi, pour d'autres références, *Chypre c. Turquie* (satisfaction équitable), arrêt de la Grande Chambre du 12 mai 2014, Requête n° 25781/94, para. 23.
[6] Voir *Hassan c. Royaume-Uni*, Requête n° 29750/09, arrêt de Grande Chambre du 16 septembre 2014.
[7] Voir *Varnava et autres c. Turquie*, requêtes n° 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 et 16073/90, arrêt de la Grande Chambre du 18 septembre 2009.
[8] Pour un exemple récent, voir *Ukraine c. Russie (concernant la Crimée)*, requêtes n° 20958/14 et 38334/18, arrêt de la Grande Chambre du 25 juin 2024, paras. 918-919.

5. Elargir le champ d'application des Lignes directrices, soit en les révisant, soit en élaborant un ou plusieurs instruments additionnels non contraignants, afin de couvrir les sujets pertinents relevant du droit humanitaire international et du droit pénal international, serait particulièrement pertinent dans le contexte géopolitique actuel, pour garantir une protection efficace des personnes et la poursuite des crimes internationaux, tels que les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité.

2. *Définitions*

Définition de l'impunité

6. Les Lignes directrices de 2011 « 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 ». 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 » et définissent l'impunité comme survenant "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 »[9] . Alors que les Lignes directrices de 2011 traitent d'un large éventail d'actions requises pour prévenir efficacement l'impunité, la définition de l'impunité se concentre étroitement sur l'incapacité à tenir les auteurs responsables de leurs actes.

7. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a défini l'impunité comme « l'absence totale d'enquête, de poursuite, de capture, de procès et de condamnation des responsables de violations des droits protégés par la Convention américaine »[10]. Cette définition met également l'accent sur l'obligation de rendre les auteurs des violations responsables.

8. En revanche, l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (l'Ensemble de principes actualisé sur l'impunité) définit l'impunité comme « l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de 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 »[11]. Cette définition englobe diverses formes de procédures judiciaires, et pas seulement pénales, ainsi que la nécessité d'accorder des réparations aux victimes, tout en soulignant que l'impunité peut résulter d'obstacles de *jure* et de *facto*. Bien que ces questions soient (au moins partiellement) abordées dans les Lignes directrices de 2011, la définition de l'impunité dans ces dernières semble plus restrictive.

9. Le CDDH-ELI pourrait envisager de revoir la définition de l'impunité et de la rendre plus complète dans un ou plusieurs instruments additionnels futurs ou dans des Lignes directrices mises à jour. À cet égard, il pourrait évaluer si la définition de l'impunité est suffisamment large pour garantir que le champ d'application des Lignes directrices est adapté aux défis contemporains et tient compte de la possibilité d'apporter des réponses efficaces par le biais d'autres formes d'administration de la justice non pénales. Le groupe pourrait également réfléchir à la question de savoir si le champ d'application actuel des Lignes directrices permet d'inclure des concepts tels que les crimes internationaux, si le CDDH-ELI envisagerait de le faire.

---

[9] Voir Ligne directrice II.

[10] Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 8 juillet 2004, *affaire des frères Gómez Paquiyauri c. Pérou*, série C n° 110, para. 148.

[11] 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, Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, 8 février 2005, voir les définitions et le principe 1.

10. En outre, la définition de l'impunité dans les Lignes directrices de 2011 fait référence à la juridiction de l'Etat. L'Assemblée parlementaire a récemment rappelé que « [l]a Convention s'applique également aux violations extraterritoriales commises par un État membre en dehors de l'espace juridique de la Convention » et « [l]es obligations procédurales d'enquêter et d'en punir les auteurs peuvent concerner l'État auteur, l'État d'accueil ou les deux »[12]. À cet égard, le CDDH-ELI pourrait profiter de l'occasion pour discuter des questions liées à la juridiction, notamment la manière dont les Lignes directrices devraient s'appliquer aux événements qui se produisent sur le territoire de l'État seul ou à l'étranger, y compris le manquement de traiter des violations qui ont des dimensions extraterritoriales[13].

Définition des violations graves des droits de l'homme

11. Les instruments juridiques internationaux ont employé un éventail de termes pour qualifier les pires violations des droits humains. Par exemple, le Conseil économique et social des Nations unies a parlé de « violations flagrantes des droits de l'homme [...] par exemple la politique d'apartheid »[14]. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 parle cumulativement de violations « graves, flagrantes ou massives" des droits humains en rapport avec la torture[15] . La Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 parlent de « violations flagrantes et systématiques » des droits humains[16], 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 (les Principes fondamentaux en matière de réparation) utilisent les termes "flagrant" et "grave" pour qualifier la gravité des violations[17].

12. De même, les organes judiciaires internationaux et régionaux ont utilisé des termes différents. La Cour internationale de justice a invoqué des « violations massives des droits de l'homme » dans l'affaire concernant les *Activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda)*[18]. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine) utilisent indifféremment les termes « grossières », « graves », « flagrantes », « sérieuses » ou « massives »[19], alors que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme parlent généralement de « violations sérieuses ». La Cour européenne des droits de l'homme utilise également l'expression « violations systémiques » dans certaines circonstances.

---

[12] Résolution 2509 (2023) « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 23 juin 2023, para. 10.

[13] N.b. Les questions relatives à la compétence pénale universelle seront examinées par le CDDH-ELI lors de sa troisième réunion (janvier 2025) et ne sont donc pas abordées dans le présent document.

[14] Conseil économique et social Res. 1235 (XLII) U.N. Doc E/4393 (6 juin 1967).

[15] Voir l'article 3.

[16] Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne,* 30, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (25 juin 1993).

[17] A/RES/60/147 - Préambule des 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, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 2005.

[18] Activités armées sur le territoire du Congo (*Rép. dém. du Congo c. Ouganda*), arrêt, 2005 C.I.J. 207 (19 déc.).

[19] *Voir Dem. Congo c. Burundi, Rwanda Ouganda*, décision 227/99, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 79-80. *Voir également Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (au nom de l'Endorois Welfare Council) c. Kenya*, décision 276/03, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, (utilisant les termes violation « grave » et « flagrante » des droits de l'homme pour faire référence aux expulsions forcées) ; *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Soudan*, Décision 279/03-296/05, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 100-102 (13-27 mai 2009) (employant le terme « violations graves et massives » pour caractériser la situation où environ dix mille personnes ont été expulsées de force de leurs propriétés) ; *Organisation mondiale contre la torture c. Zaïre*, Communication No. 25/89, 47/90, 56/91, 100/93, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (26 mars - 4 avril 1996), paras. 45-48 (utilisant les termes « violations graves ou massives » des droits de l'homme pour se référer, entre autres, à la liberté de conscience, la liberté d'association et la liberté de la presse, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, et le droit à l'éducation) ; *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*, Requête 004/2011, Ordonnance en indication de mesures provisoires (25 mars 2011), para. 3 (utilisant les termes « violations graves et massives » pour se référer aux droits consacrés par les articles 1, 2, 4, 5, 9, 11, 12, 13 et 23 de la Charte africaine).

13. L'examen de divers documents internationaux et régionaux sur les droits humains révèle à la fois des similitudes et des différences dans l'approche de définir et de traiter des violations « graves » des droits humains. L'un des principaux points communs est la reconnaissance générale de certains actes en tant que violations graves des droits humains. Ces actes comprennent la torture, l'esclavage, les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, et les disparitions forcées, qui sont systématiquement mis en évidence dans les documents de l'Union européenne[20] et des Nations unies[21]. La protection de certains droits humains, tels que le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé et le droit à un procès équitable, est une priorité commune. Ces droits sont protégés dans divers documents, ce qui témoigne d'une vision commune des droits humains essentiels qui doivent être défendus. À cet égard, les concepts de norme impérative du droit international général et de *jus cogens* peuvent être pertinents (voir plus loin).

14. Un autre thème récurrent est l'accent mis sur la gravité et la nature systématique des violations des droits humains, en particulier lorsqu'il s'agit des droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, le guide interprétatif du HCDH sur la responsabilité des entreprises de respecter les droits humains[22] et le projet d'articles sur la responsabilité de l'État de la Commission du droit international[23] soulignent que pour que les violations des droits humains soient considérées comme flagrantes ou graves, il faut souvent qu'elles soient systématiques ou généralisées. Cette notion est également adhérée par le règlement de l'Union européenne, qui met l'accent sur les violations qui sont généralisées, systématiques ou autrement préoccupantes au regard des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune[24]. La Politique de diligence voulue des Nations unies en matière de droits de l'homme en cas d'appui des Nations unies à des forces de sécurité non onusiennes définit les « violations graves » par référence à une « échelle significative » ou à un « degré significatif de fréquence », ou encore à un « schéma de violations répétées »[25].

15. Malgré ces points communs, il existe des différences notables dans la manière dont ces documents abordent la question des violations graves des droits humains. Certains documents, comme le Règlement de l'Union européenne concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits (le règlement de l'UE) et les décisions de la Commission africaine, fournissent des listes détaillées mais généralement non exhaustives d'actes spécifiques qui constituent des violations graves, comme la torture, l'esclavage et les exécutions arbitraires. En revanche, d'autres documents, tels que les Principes fondamentaux relatifs à la réparation[26], proposent des définitions plus larges qui décrivent la gravité et la nature systématique des abus sans énumérer d'actes spécifiques[27] .

16. De telles listes ne sont pas rares non plus dans le cadre du Conseil de l'Europe. Par exemple, l'Assemblée parlementaire a récemment appelé les États membres « à mener une enquête effective sur toutes les allégations d'actes de répression transnationale, notamment ceux qui portent sur la violation du droit à la vie, de l'interdiction de la torture ou du droit à la liberté, tels que les meurtres, les assassinats, les disparitions forcées, les agressions, les mauvais traitements, les restitutions forcées, les enlèvements

---

[20] 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 atteintes à ces droits.

[21] Voir par exemple A/HRC/4/80 - Rapport de la Mission de haut niveau sur la situation des droits de l'homme au Darfour présenté en application de la résolution S-4/101 du Conseil des droits de l'homme, 9 mars 2007.

[22] HR/PUB/12/02 - La responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme : Guide interprétatif, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2012.

[23] Commission du droit international (CDI), Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, avec commentaires. Commentaire de l'article 40.

[24] 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, Article 2.1.(d).

[25] Nations unies, « Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'appui que l'ONU fournit aux forces de sécurité non-onusiennes : Note d'orientation et texte de la politique » (2015), para. 12.

[26] T. van Boven, Principes fondamentaux et directives des Nations Unies 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, note introductive.

[27] Roger-Claude Liwanga, « *The Meaning of Gross Violation of Human Rights : A Focus on International Tribunals' Decisions over the DRC Conflicts* », 44 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 67 (2015).

et les transferts extrajudiciaires; et, le cas échéant, à traduire en justice les responsables de ces actes, y compris les hauts responsables»[28].

17. Enfin, il convient de noter que les facteurs contextuels varient entre les différentes définitions des violations graves des droits humains. Les décisions de la Commission africaine contextualisent souvent les violations dans des circonstances politiques ou sociales spécifiques, telles que les expulsions forcées et le droit à l'autodétermination politique. Cette approche intègre des sujets régionaux spécifiques dans le cadre plus large des droits humains, reflétant les défis uniques auxquels sont confrontées les différentes régions. Les documents des Nations unies ont tendance à avoir une portée globale, couvrant un large éventail de violations, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, à condition qu'elles soient graves et systématiques, et il en va de même pour le règlement de l'UE.

18. Au cours des discussions qui ont eu lieu lors de sa première réunion, le CDDH-ELI a estimé qu'il pourrait être nécessaire de réviser la définition des « violations graves des droits humains » afin de garantir la sécurité juridique et de la clarté. D'autres réflexions pourraient prendre en compte les définitions existantes dans différents systèmes et envisager la possibilité d'une liste non exhaustive de violations. Le groupe a en outre noté qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'une définition universellement acceptée des « violations graves des droits humains » et qu'une définition révisée ne servirait qu'aux fins de l'instrument[29].

19. À la lumière de ce qui précède, le CDDH-ELI pourrait discuter de l'opportunité d'élargir le champ d'application des Lignes directrices de 2011 afin d'englober les violations des droits humains qui pourraient ne pas concerner des « actes pour lesquels les Etats ont l'obligation [...] d'adopter des dispositions pénales » en prenant en compte leur échelle globale, leur gravité ou leur sérieux, plutôt que de limiter en fait la définition à des droits particuliers[30]. Le CDDH-ELI pourrait également envisager de fournir une liste non exhaustive des violations graves des droits humains.

3. *Normes impératives du droit international (*jus cogens*)*

20. Les normes de *jus cogens* sont indérogeables et sont considérées comme supérieures aux règles du droit international ordinaire[31]. La Cour a récemment rendu un avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription concernant les infractions assimilables à la torture, dans lequel elle fait référence au statut de l'interdiction de la torture en tant que « *jus cogens* ou norme impérative »[32]. Bien qu'il n'existe pas de liste faisant foi des normes de *jus cogens*, la Commission du droit international a reconnu la liste non exhaustive suivante pour illustrer les types de normes qui ont été régulièrement identifiées comme ayant un caractère impératif : l'interdiction de l'agression, l'interdiction du génocide, l'interdiction des crimes contre l'humanité, les règles fondamentales du droit international humanitaire, l'interdiction de la discrimination raciale et de

---

[28] Résolution 2509 (2023) « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 23 juin 2023, para. 15.1.

[29] C'est le cas, par exemple, dans l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, voir Définitions, B. qui précise la signification des crimes graves en droit international « [a]u sens des présents principes ».

[30] Rapport de l'expert indépendant sur le droit à la restitution, à l'indemnisation et à la réhabilitation des victimes de violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales, M. M. Cherif Bassiouni, présenté conformément à la résolution 1998/43 de la Commission des droits de l'homme (faisant référence aux violations « flagrantes » des droits humains), 8 février 1999.

[31] Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités : « une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère » ; Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*), adopté par la Commission du droit international à sa soixante-treizième session en 2022, conclusion 2 : « Les normes impératives du droit international général (*jus cogens*) [...] sont universellement applicables et sont hiérarchiquement supérieures aux autres règles du droit international ».

[32] *Avis consultatif sur l'applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions constitutives, en substance, d'actes de torture*, demandé par la Cour de cassation arménienne, Demande nº P16-2021-001, 26 avril 2022, para. 59. Des informations plus détaillées figurent dans le document CDDH-ELI(2024)03.

l'apartheid, l'interdiction de l'esclavage, l'interdiction de la torture et le droit à l'autodétermination[33]. Il convient également de noter que si le *jus cogens/les* normes impératives sont indérogeables, « la catégorie des normes impératives est plus étendue que la liste des dispositions intangibles » dans (par exemple) le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[34].

21. Les Lignes directrices de 2011 ne mentionnent ni ne traitent spécifiquement des normes impératives. Lors de sa première réunion, le CDDH-ELI a estimé qu'il pourrait y avoir une référence au *jus cogens* lorsque cela est pertinent, notamment dans le contexte des obstacles à l'obligation de rendre responsable les auteurs. À cet égard, il a été souligné qu'il est possible que des violations différentes entraînent des obligations différentes, considérant que les violations des normes impératives pourraient justifier une approche différente de celle d'autres violations graves des droits humains à certains égards, y compris, mais sans s'y limiter, les questions d'amnistie ou de prescription.

22. La pratique a évolué depuis l'adoption des Lignes directrices de 2011. Par exemple, en ce qui concerne la torture, la Cour a noté une 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, afin de prévenir l'impunité des agents de l'État[35] concluant que les procédures pénales ne devraient pas être interrompues en raison d'un délai de prescription et que les amnisties et les grâces ne devraient pas être tolérées. D'autres organismes de défense des droits humains ont estimé que les amnisties pour le crime de torture n'étaient pas compatibles avec les obligations des États en matière de droits humains[36]. Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que les amnisties sont généralement incompatibles avec les actes de torture. De même, le Comité des Nations unies contre la torture (CAT) a estimé que les amnisties pour le crime de torture sont incompatibles avec les obligations des États[37] et que l'imposition de peines légères pour de tels actes est également incompatible avec l'obligation d'imposer des peines adéquates[38].

23. Pour prendre en considération ces développements et intégrer les normes et pratiques internationales pertinentes, le CDDH-ELI pourrait envisager plusieurs approches. Une approche de base consisterait à mettre à jour les Lignes directrices ou à préparer un instrument non contraignant additionnel qui prendrait simplement note ou soulignerait l'existence et l'importance des normes impératives. Une approche plus robuste consisterait à souligner l'importance de ces normes et à noter que les mesures de lutte contre l'impunité sont particulièrement importantes dans le contexte des violations des normes impératives. Une approche plus détaillée sur le plan technique pourrait introduire l'idée que les violations des normes impératives requièrent un standard de traitement différent ou renforcé, compte tenu de leur importance et de leur poids en droit international. Définir d'éventuelles exigences additionnelles, renforcées ou spéciales auxquelles les États membres devraient satisfaire pour traiter les violations des normes impératives pourrait garantir une protection et une responsabilisation plus rigoureuses. À cet égard, le CDDH-ELI pourrait, par exemple, envisager d'ajouter une mention du fait que les amnisties et les périodes de prescription dans les cas de normes impératives pourraient alimenter l'impunité pour les violations graves des droits humains.

---

[33] Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*), *op. cit.* conclusion 23, pp. 6-7 ; voir aussi les commentaires, p. 89-93.
[34] Comité des droits de l'homme des Nations Unies CCPR Observation générale n° 29 : Article 4 : Dérogations en cas d'état d'urgence, para. 11.
[35] *Avis consultatif* (demandé par la Cour de cassation arménienne), Cour européenne des droits de l'homme, *op. cit*. para. 64.
[36] Les questions liées au droit pénal, y compris les amnisties, les grâces et les délais de prescription, seront examinées par le CDDH-ELI lors de sa troisième réunion et abordées dans un futur document de référence ; elles ne sont donc pas développées dans le présent document.
[37] CAT, Observations finales sur l'Azerbaïdjan, Doc. ONU A/55/44, 1999, para. 69(c). Voir aussi CAT, Observations finales sur le Sénégal, Doc. ONU A/51/44, 1996, para. 117 ; CAT, Observations finales sur le Chili, Doc. ONU CAT/C/CR/32/5, 2004, para. 7(b) ; CAT, Observations finales sur le Bahreïn, Doc. ONU CAT/CO/34/BHR, 2005, para. 6(d) ; CAT, Observations finales sur le Cambodge, Doc. ONU CAT/C/CR/31/7, 2005, para. 6.
[38] *Urra Guridi c. Espagne*, CAT Communication No. 212/2002, 17 mai 2005, para. 6.7.

4. *Crimes internationaux et violations du droit international humanitaire*

24. Lors de sa première réunion, compte tenu du contexte actuel et notamment de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, le CDDH-ELI a estimé qu'il pourrait être pertinent de faire référence à la notion de crimes internationaux dans le champ d'application des Lignes directrices.

25. La gravité des crimes graves au regard du droit international, tels que les crimes de guerre, le génocide ou les crimes contre l'humanité, a conduit la Cour à les qualifier de « négation des fondements mêmes de la Convention »[39]. Bien que la Cour ne détermine pas la responsabilité pénale individuelle, elle a examiné les crimes internationaux à de nombreuses reprises[40]. Dans les cas où une condamnation était fondée sur une infraction pénale au regard du droit international (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre), la Cour a dû déterminer, en vertu de l'article 7 de la Convention, si les actes commis par le requérant constituaient cette infraction pénale spécifique au regard du droit international au moment où ils ont été commis[41].

26. Lors de la première réunion du CDDH-ELI, il a été suggéré que, compte tenu de la définition de « violations graves des droits de l'homme » dans les Lignes directrices de 2011, un comportement constituant un crime en vertu du droit international équivaudrait toujours à une violation grave des droits humains. Une approche similaire a été adoptée dans les instruments pertinents. L'Ensemble de principes actualisé sur l'impunité 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 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 ». Les Principes fondamentaux de réparation 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 ».

27. Le CDDH-ELI a également estimé qu'il pourrait être utile d'encourager les États membres à faire en sorte que les crimes internationaux soient également considérés comme des crimes en droit interne dans le cadre des mesures générales pour lutter contre l'impunité. Ne pas prendre une telle mesure a été identifiée comme un obstacle possible à l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives à ces crimes. Les États sont principalement responsables pour enquêter et poursuivre les crimes, mais ils ne peuvent le faire que sur la base du droit national. À cet égard, les définitions juridiques nationales doivent être claires et conformes aux normes internationales. Les États ont donc été invités à prendre des mesures à cet égard, même lorsqu'ils ne sont pas partis au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Par exemple, la Commission d'enquête sur l'Ukraine a recommandé à l'Ukraine d'harmoniser sa législation relative aux crimes de guerre lorsqu'elle n'était pas conforme avec les normes internationales[42].

28. Une domestication inadéquate des crimes internationaux peut avoir pour conséquence un échec de les enquêter et de les poursuivre efficacement. Comme l'a fait remarquer Françoise Hampson, experte auprès de l'ancienne Sous-Commission des Nations unies de la promotion et de la protection des droits de l'homme, il est important de faire la distinction entre le comportement criminel lui-même et la manière dont

---

[39] *Janowiec et autres c. Russie*, requêtes n° 55508/07 et 29520/09, arrêt de la Grande Chambre du 21 octobre 2013, § 150.

[40] Article 7 - Crimes internationaux, Thème clé, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, dernière mise à jour le 29 février 2024.

[41] Voir, par exemple et concernant le génocide, *Vasiliauskas c. Lituanie*, Requête n° 35343/05, arrêt de Grande Chambre du 20 octobre 2015, para. 162.

[42] Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine, A/HRC/55/66, 18 mars 2024, para. 107 (e). Il convient de noter que le parlement ukrainien (la *Verkhovna Rada*) a voté la ratification du Statut de Rome le 21 août 2024, bien qu'avec d'importantes limitations quant à son champ d'application personnel.

il est incriminé - par exemple, le viol peut être incriminé comme un crime ordinaire, un acte de torture, une violation grave des conventions de Genève, une violation grave du droit humanitaire, un crime contre l'humanité, ou même un génocide[43]. La catégorisation des comportements criminels en droit national pourrait également tenir compte des caractéristiques individuelles de la victime, notamment si elle se trouve ou non dans une situation de vulnérabilité particulière. La manière dont le comportement est classé en droit interne peut avoir des conséquences sur la façon dont le système de justice pénale national y répond, par exemple en ce qui concerne l'enquête ou la condamnation. Par conséquent, une domestication efficace des crimes internationaux nécessite une prise en compte complète et nuancée des normes internationales dans le cadre juridique national.

29. La transposition des crimes internationaux en droit interne devrait s'accompagner de programmes de formation adéquats, conçus pour renforcer la capacité des autorités judiciaires et des services de détection et de répression à traiter les crimes internationaux. Cela implique de développer la connaissance, entre autres, des normes internationales et nationales, des techniques d'enquête pertinentes et des mécanismes de coopération parmi tous les groupes professionnels concernés, afin de garantir que tous les aspects de ces crimes sont correctement compris et traités dans le cadre du système juridique national. Le CDDH-ELI pourrait réfléchir à la nécessité éventuelle de développer davantage les dispositions des Lignes directrices de 2011 relatives à ces questions.

30. Les États devraient également associer les organisations de la société civile aux efforts qu'ils déploient pour lutter contre les violations graves des droits humains, y compris les crimes internationaux. La société civile peut jouer un rôle essentiel en documentant les violations, en apportant un soutien aux victimes et en plaidant en faveur de la justice, et son implication peut contribuer à favoriser une approche centrée sur les victimes et à garantir que les processus de justice soient plus transparents et inclusifs. Ces aspects pourraient également être pris en compte par le CDDH-ELI lorsqu'il examinera l'opportunité d'aborder la question des crimes internationaux dans un (des) instrument(s) non contraignant(s) additionnel(s) ou dans le cadre d'une révision des Lignes directrices de 2011.

5. *Responsabilité de l'État pour les violations graves des droits de l'homme*

31. La responsabilité des États est un fondement même du droit international des droits humains, garantissant que les victimes obtiennent justice et que les États sont tenus pour responsables des violations commises par leurs agents. Lors de sa première réunion, le CDDH-ELI a estimé qu'il pourrait être utile d'examiner la question de la responsabilité des États en ce qui concerne les violations graves des droits humains, y compris sous l'angle des affaires interétatiques[44].

32. 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, notamment pour adresser des plaintes sur de problèmes systémiques et de pratiques administratives dans un autre Etat partie en vue de défendre l'ordre public européen, dans le cadre de la responsabilité collective prévue par la Convention. En avril 2022, l'Assemblée parlementaire a encouragé les États membres du Conseil de l'Europe à utiliser les requêtes interétatiques en vertu de l'article 33 de la Convention pour rendre la Fédération de Russie responsable de toute violation présumée de la Convention et de ses protocoles survenue jusqu'au 16 septembre 2022[45]. Elle a également estimé que « la Cour européenne des droits de l'homme [...] peu[t] engager la responsabilité de la

[43] E/CN.4/Sub.2/2004/12 - Conseil économique et social, Document de travail de Françoise Hampson sur la criminalisation, l'investigation et la poursuite des actes de violence sexuelle grave, 20 juillet 2004, voir en particulier le paragraphe 12.

[44] Le CDDH-ELI a également noté que la question de la satisfaction équitable dans les affaires interétatiques était pertinente pour ses travaux, en ce qui concerne les réparations, qui sont incluses dans le groupe 3 (voir le document CDDH-ELI(2024)11). Ces questions seront examinées par le CDDH-ELI lors de sa troisième réunion et abordées dans un futur document de référence ; elles ne sont donc pas développées dans le présent document.

[45] Résolution 2436 (2022) « L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine : faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 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.

Fédération de Russie pour les violations des droits de l'homme commises par les troupes russes »[46]. Lors de leur quatrième Sommet en mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe se sont engagés à soutenir « les efforts de la Cour pour garantir 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 »[47].

33. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1953, il y a eu 30 affaires interétatiques, dont la plupart concernaient des événements survenus dans des situations de crise ou de conflit[48]. Récemment, le nombre d'affaires interétatiques a fortement augmenté en raison de conflits entre des États membres ou anciens États membres du Conseil de l'Europe[49]. Il y a actuellement 14 requêtes interétatiques pendantes, dont 10 ont été introduites depuis 2020[50]. La Cour doit être en mesure de remplir le rôle que lui confère la Convention et, à cette fin, il est essentiel de veiller à ce que les États parties respectent leurs obligations au titre de la Convention, conformément à l'article 19[51]. En outre, les États membres qui sont parties à des procédures interétatiques et à des requêtes individuelles connexes devraient respecter pleinement leurs obligations au titre de l'article 38, tel qu'interprété par la Cour, à tous les stades de la procédure[52]. Il s'agit notamment de fournir en temps utile des réponses complètes aux demandes d'informations et de preuves de la Cour. Le CDDH-ELI pourrait également encourager les États membres à renforcer leur coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organes pertinents afin de garantir le traitement efficace des requêtes interétatiques.

34. Le CDDH-ELI pourrait également envisager de formuler des recommandations pour renforcer davantage la responsabilité, notamment en encourageant les États membres à adhérer aux traités internationaux qui promeuvent la responsabilité pour les violations graves des droits humains et les crimes internationaux. Il pourrait s'agir, par exemple, d'encourager la ratification des amendements du Statut de Rome de la Cour pénale internationale sur le crime d'agression, afin de permettre à la Cour pénale internationale d'exercer sa juridiction, comme l'a fait l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe[53].

35. La responsabilité va au-delà de la responsabilité de l'État en vertu du droit international et des mécanismes judiciaires. La reconnaissance non judiciaire de la responsabilité pour des violations graves des droits humains joue un rôle crucial dans le cadre international des droits humains. Les commissions vérité et réconciliation, les excuses publiques, les réparations et autres formes de reconnaissance peuvent compléter les procédures judiciaires en répondant aux besoins de reconnaissance, de guérison et de réparation des victimes[54]. Le projet d'articles de 2001 de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (le projet d'articles ; voir la note de bas de page 23 ci-dessus) peut fournir une inspiration supplémentaire sur les questions qui pourraient être examinées par le CDDH-ELI. Aux fins du projet d'articles, un « fait internationalement illicite » est un acte ou une omission qui est attribuable à l'État en vertu du droit international et qui constitue une violation d'une

---

[46] *Ibid*, para. 9.
[47] 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, 16-17 mai 2023, 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. 18.
[48] Questions et réponses sur les affaires interétatiques, Service de presse, Cour européenne des droits de l'homme, juin 2024.
[49] Mémorandum de la Cour européenne des droits de l'homme, adopté par la Cour plénière le 20 mars 2023 en vue du 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, paras. 20-21.
[50] Questions et réponses sur les affaires interétatiques, Service de presse, Cour européenne des droits de l'homme, juin 2024 ; voir aussi la page sur les requêtes interétatiques sur le site de la Cour.
[51] *Ibid*, para. 6.
[52] Rapport du CDDH sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques (document CDDH(2022)R97 Addendum 3), adopté par le CDDH lors de sa 97e réunion (6-9 décembre 2022), p. 2.
[53] Résolution 2482 (2023) « Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 janvier 2023, para. 15.9.
[54] Les questions relatives aux réparations, aux droits des victimes et aux mécanismes non judiciaires sont incluses dans les groupes 4 et 5 (voir le document CDDH-ELI(2024)11). Elles seront examinées par le CDDH-ELI lors de sa troisième réunion et abordées dans un futur document de référence ; elles ne sont donc pas développées dans le présent document.

obligation internationale de l'État[55]. Ces obligations peuvent être établies par une règle coutumière de droit international, par un traité ou par un principe général applicable dans l'ordre juridique international, y compris les violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général[56].

36. En outre, les mécanismes de surveillance nationaux et internationaux jouent un rôle crucial en obligeant les États à rendre compte des violations des droits humains et contribuent à créer un cadre plus solide et plus complet pour la responsabilité et la protection des droits humains en contrôlant le respect des obligations des États en matière de droits humains et en recommandant des mesures correctives. Le CDDH-ELI pourrait envisager d'encourager les États membres à s'engager activement et à soutenir les divers mécanismes internationaux de surveillance afin de renforcer la responsabilité pour violations des droits humains. Il s'agit non seulement de coopérer pleinement avec le processus d'examen périodique universel mené par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, notamment en fournissant des rapports complets et précis sur leurs pratiques en matière de droits humains et en mettant en œuvre les recommandations reçues, mais aussi de faciliter le travail des rapporteurs spéciaux des Nations unies et des comités d'experts indépendants, en leur donnant accès aux informations pertinentes, en autorisant des visites dans le pays et en répondant de manière constructive à leurs conclusions et à leurs recommandations. Il s'agit également de renforcer leur collaboration avec les mécanismes régionaux de protection des droits humains, tels que le Comité européen pour la prévention de la torture et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs recommandations. Enfin, les États membres pourraient être encouragés à soutenir davantage les mécanismes de suivi au niveau national, y compris les institutions nationales des droits humains et les organisations de la société civile, et à s'engager avec eux.

[55] Article 2(b) du projet d'articles.
[56] Voir le commentaire sur le projet d'articles 12.