

**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**

**Theo van Boven**

*Professeur honoraire de droit international à l'Université de Maastricht (Pays-Bas)*

*Ancien Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités*

**1. Contexte historique**

Dans sa résolution 1989/13 du 31 août 1989, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a chargé un rapporteur spécial d'entreprendre une étude concernant le droit à restitution, indemnisation et réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales afin d'explorer la possibilité d'élaborer des principes fondamentaux et des directives en la matière. Dans différents continents, on voyait à cette époque s'amorcer des changements politiques et s'ouvrir des perspectives d'une promotion plus active des droits de l'homme. Par ailleurs, une série de pays créaient des mécanismes de justice transitionnelle. Le rétablissement de la justice passait par un renforcement de l'accent mis sur la responsabilité pénale des auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et de leurs complices. Il invitait aussi à exposer les nombreuses injustices infligées aux victimes de ces violations pour permettre que s'exercent la justice rétributive et la justice réparatrice, et s'inscrivait dans la quête d'une justice transitionnelle. Dans ce climat plus favorable aux droits de l'homme, on a vu la Sous-Commission se lancer, sous les auspices de l'organe dont elle relevait, c'est-à-dire la Commission des droits de l'homme, dans l'élaboration d'études visant à la fois à lutter contre l'impunité et à renforcer le droit des victimes à un recours et à réparation.

La question de l'impunité et la question de la réparation sont incontestablement corrélées, en tout cas dans la perspective de la justice transitionnelle pour les sociétés qui viennent de vivre des événements tragiques placés sous le signe de la violence, des persécutions et de la répression. Il a fallu quelque 15 années de consultations et de négociations pour mener à bien ces deux projets. En 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus 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 (ci-après dénommés les « Principes et directives ») (principes en matière de réparation). La même année, ce qui s'appelait alors la Commission des droits de l'homme (organe auquel le Conseil des droits de l'homme a succédé en 2006) adoptait l'Ensemble de principes actualisés pour la protection et la promotion des

droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (principes en matière d'impunité) (E/CN.4/2005/102/Add.1). La présente note, qui traite des Principes et directives, commencera par examiner les événements qui ont jalonné l'histoire de la négociation de cet instrument international.

## **2. Faits marquants dans l'histoire de la négociation**

On a sélectionné ici quelques-unes des principales questions qui se sont posées dans le cadre des discussions et négociations.

### *a) Responsabilité de l'État*

D'emblée, les Principes et directives ont été placés sous le signe du droit de la responsabilité de l'État tel qu'il avait été élaboré au fil des ans par la Commission du droit international dans un ensemble d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite qui a été porté en 2001 à l'attention des gouvernements par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/56/83). Certains gouvernements ont cependant fait valoir que les articles sur la responsabilité de l'État avaient été rédigés en pensant aux relations entre les États et qu'ils ne s'appliqueraient pas automatiquement aux relations entre des États et des individus. À cet argument on a opposé le fait qu'il ne tenait pas compte de l'évolution historique intervenue depuis la Seconde Guerre mondiale, les droits de l'homme étant devenus partie intégrante du droit international dont ils étaient un élément dynamique, comme l'attestait le grand nombre de traités relatifs aux droits de l'homme qui avaient été ratifiés. On a dit aussi de cet argument qu'il ne tenait pas compte du fait que l'obligation de prévoir des recours en cas de faits illicites commis par l'État était à ce point reconnue que le droit de disposer d'un recours utile en cas de violations des droits de l'homme et, a fortiori, en cas de violations flagrantes des droits de l'homme, pouvait être considéré comme faisant partie du droit international coutumier.

### *b) Droit de l'homme et droit international humanitaire*

À l'origine, les Principes et directives avaient trait au droit à un recours et à réparation au titre du droit international des droits de l'homme; dans les projets qui ont suivi, ce droit s'est trouvé englobé également dans le droit international humanitaire. Certains gouvernements se sont opposés à l'élargissement de la portée des Principes et directives qui allait jusqu'à y faire entrer le droit international humanitaire, au motif que les deux domaines de droit international avaient connu une évolution différente et étaient d'une nature distincte en ce qu'ils recouvraient des ensembles différents de droits et d'obligations. Aussi, ces gouvernements préconisaient-ils deux instruments distincts. Cependant, cette opinion n'a pas prévalu. De l'avis général, dans la mesure où les Principes et directives étaient axés sur la victime et fondés sur la solidarité humaine et sociale, cela signifiait qu'ils n'avaient pour objet de refléter les différences sur le plan juridique entre les violations du droit international des droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire. Par ailleurs, même si les deux champs du droit international avaient évolué sur des pistes juridiques et historiques distinctes, ils se recoupaient néanmoins sous certains rapports et offraient

aux victimes des protections complémentaires, fût-ce de manière différente ou en n'utilisant pas la même terminologie.

*c) Violations flagrantes/toutes violations*

L'étude initiale effectuée par le Rapporteur spécial selon le mandat défini par la Sous-Commission visait les victimes de violations *flagrantes* des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il y était noté que le mot « flagrantes » qualifiait le terme « violations » et signalait la nature grave des violations, tout en ajoutant que le terme « flagrantes » visait également la nature des droits en cause. Dans le cours des discussions et négociations qui ont suivi, on a cependant fait valoir que les Principes et directives risquaient d'être indûment restrictifs, puisque *toutes* les violations des droits de l'homme emportaient le droit à un recours et à réparation. Par ailleurs, bien que l'opinion se fît jour que les Principes et directives devraient s'étendre aux violations graves du droit international humanitaire, le sentiment qui a prévalu était que le document devait se concentrer sur les violations les plus graves. Les auteurs avaient à l'esprit les violations constitutives de crimes internationaux en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Aussi

a-t-on inséré dans les Principes et directives un certain nombre de dispositions qui énoncent les conséquences juridiques subordonnées, dans l'état actuel du droit international, à la commission de crimes internationaux. Selon ces dispositions, les États ont l'obligation d'enquêter et, s'il existe des éléments de preuve suffisants, ils doivent traduire en justice la personne accusée de ces violations et punir la personne déclarée coupable de celles-ci (principe 4). Les États sont tenus également de prévoir des dispositions appropriées instaurant la juridiction universelle (principe 5) et d'énoncer la non-applicabilité de la prescription (principes 6 et 7). Les principes et directives sont axés sur les violations « flagrantes » et « graves », mais on s'accorde à reconnaître qu'en principe toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire emportent des conséquences juridiques. Aussi, pour exclure tout malentendu à cet égard, a-t-on inséré la phrase suivante dans le principe 26 relatif à la non-dérogation :

« Il est [...] entendu que les présents Principes fondamentaux et directives sont sans préjudice du droit à un recours et à réparation des victimes de *toutes* les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire » (non italiques dans l'original).

*d) La notion de victimes*

Lorsque des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme se produisent, cela touche en général un grand nombre de personnes. En principe, elles ont toutes droit à ce qu'on appelle la justice réparatrice. Des difficultés surgissent cependant, en raison de la tension qui existe entre ce grand nombre de personnes touchées et la capacité limitée, très souvent, d'accorder une réparation. À la recherche de critères objectifs et justes en matière de justice réparatrice (droits fondamentaux et pertes matérielles), on a fait valoir qu'il devait exister un critère objectif permettant de déterminer quelles étaient les victimes. Sur ces questions, on a entendu une grande variété d'opinions. Ainsi, des divergences sont apparues sur le point de

savoir s'il fallait inclure les collectivités dans la notion de victimes. De même, des réserves ont été exprimées quant à l'idée d'inclure parmi les victimes des personnes juridiques ou morales. On a fini par s'accorder sur la définition des victimes telle qu'elle figure dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée en 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/40/34) et telle qu'on la retrouve aux principes 8 et 9 des Principes et directives. Selon cette définition, on entend par victime la personne qui a subi une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une perte matérielle ou une atteinte à ses droits fondamentaux; à côté des victimes directes, il peut y avoir des victimes indirectes, comme les membres de la famille ou les personnes à charge de la victime directe; enfin, les personnes peuvent subir un préjudice individuellement ou collectivement.

*e) Acteurs non étatiques*

Les Principes et directives concernent la responsabilité des seuls États, mais l'on a soulevé la question de la responsabilité des acteurs non étatiques lors des discussions et négociations, notamment lorsque des mouvements ou des groupes exercent un contrôle effectif sur un territoire ou sur la population de ce territoire, ou encore lorsqu'une entreprise exerce un pouvoir économique. L'opinion générale a été que des acteurs non étatiques ont à répondre de leurs politiques et pratiques, ce qui autorise les victimes à demander un recours et réparation en invoquant la responsabilité juridique et la solidarité humaine, et non pas la responsabilité de l'État. Selon les Principes et directives, les victimes jouissent d'un accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité, « quelle que soit, en définitive, la partie responsable de la violation » [principe 3c)]. À cet égard, on se reportera également à la disposition suivante : « Dans les cas où la responsabilité de la réparation incombe à une personne physique, à une personne morale ou à une autre entité, la personne ou l'entité devrait assurer réparation à la victime ou indemniser l'État lorsque celui-ci a déjà assuré réparation à la victime » (principe 15, dernière phrase). C'est en pensant à la victime que l'on a élargi, fût-ce avec modestie et prudence, la portée des principes et directives pour y inclure la responsabilité des acteurs non étatiques.

#### **4. Structure et résumé des dispositions clefs**

Après un préambule qui expose leur but et objectif, les principes et directives sont répartis en 13 sections, ce qui représente au total 27 articles :

- Obligation de respecter, de faire respecter et d'appliquer le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire (sect. I);
- Portée de l'obligation (sect. II);
- Violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et violations graves du droit international humanitaire qui constituent des crimes de droit international (sect. III);
- Prescription (sect. IV);

- Victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l’homme et de violations graves du droit international humanitaire (sect. V);
- Traitement des victimes (sect. VI);
- Droit des victimes à des recours (sect. VII);
- Accès à la justice (sect. VIII);
- Réparation du préjudice subi (sect. IX);
- Accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation (sect. X);
- Non-discrimination (sect. XI);
- Non-dérogação (sect. XII);
- Droits des tiers (sect. XIII).

En gros, les quatre premières sections, qui comprennent au total sept articles, énoncent les obligations des États et les implications juridiques de violations flagrantes du droit international des droits de l’homme et de violations graves du droit international humanitaire, notamment l’obligation de prévenir de telles violations, l’obligation d’enquêter, de traduire en justice et de punir la personne déclarée coupable de ces violations, l’obligation de garantir à tous ceux qui font état d’une violation un accès effectif à la justice et l’obligation de garantir aux victimes une réparation intégrale (principes 1 à 4). Les implications juridiques ont trait à la juridiction universelle, à l’extradition, à l’entraide judiciaire et autres formes de coopération, et à la prescription, dans les conditions qu’elles précisent (principes 5 à 7).

La partie la plus étendue des Principes et directives, qui a une forte incidence sur le droit interne, a trait au statut et aux droits des victimes, conformément à l’intitulé du document, lequel fait état du droit des victimes à un recours et à réparation (en particulier, principes 11 à 23). Une composante essentielle des Principes et directives, où est énoncée une vaste gamme de moyens permettant d’indemniser les victimes matériellement et symboliquement, se trouve dans les principes relatifs aux différentes formes de réparation, qui ont été formulés en ayant à l’esprit les articles consacrés à la responsabilité de l’État par la Commission du droit international. On peut résumer les différentes formes de réparation, leur portée et leur contenu, qui recouvrent tant les aspects pécuniaires que les aspects non pécuniaires, comme suit :

–*Restitution* : Renvoie aux mesures qui doivent « rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant que les violations flagrantes du droit international des droits de l’homme ou les violations graves du droit international humanitaire ne se soient produites » (principe 19). Ceci comprend, entre autres, la restauration de la liberté, la jouissance des droits de l’homme, de l’identité, de la vie de famille et de la citoyenneté, le retour sur le lieu de résidence et la restitution de l’emploi et des biens.

–*Indemnisation* : Elle « devrait être accordée pour tout dommage [...] qui se prête à une évaluation économique, selon qu’il convient et de manière proportionnée à la gravité de la violation et aux circonstances de chaque

cas » (principe 20). Le dommage donnant droit à indemnisation peut résulter du préjudice physique ou psychologique, des occasions perdues, y compris en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les prestations sociales, du dommage moral ou des frais encourus pour l'assistance en justice ou les expertises, pour les médicaments et les services médicaux et pour les services psychologiques et sociaux.

–*Réadaptation* : Elle devrait comporter une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux (principe 21).

–*Satisfaction* : Elle comporte un vaste éventail de mesures, notamment celles qui visent à faire cesser les violations qui font obstacle à la divulgation de la vérité, la recherche des personnes disparues, la récupération et la réinhumation des corps, les excuses publiques, les sanctions judiciaires et administratives, la commémoration et la formation aux droits de l'homme (principe 22).

–*Garanties de non-répétition* : Ceci comprend une vaste gamme de mesures structurelles de nature politique, comme des réformes institutionnelles visant à assurer le contrôle des forces armées et des forces de sécurité par l'autorité civile, à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, à protéger les défenseurs des droits de l'homme, à encourager l'observation de normes internationales par les fonctionnaires, y compris les responsables de l'application des lois, des médias et des services psychologiques et sociaux, ainsi que par les entreprises (principe 23).

## **5. Influence sur les documents ultérieurs**

Dès qu'on a commencé à les rédiger, les Principes et directives ont été conçus comme la traduction de l'état actuel du droit international concernant les recours et la réparation. Dans son septième alinéa, le préambule souligne que « les Principes fondamentaux et directives n'entraînent pas de nouvelles obligations en droit international ou interne, mais définissent des mécanismes, modalités, procédures et méthodes pour l'exécution d'obligations juridiques qui existent déjà en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui sont complémentaires bien que différents dans leurs normes ». Alors qu'ils n'étaient qu'à l'état de projet, les Principes et directives ont servi de référence à des gouvernements et à des juridictions nationales, régionales et internationales. Ainsi, plusieurs pays d'Amérique latine, lorsqu'ils ont élaboré leur législation sur la réparation aux victimes, ont tenu compte du projet de Principes et directives. Quant à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, elle a fait état, à plusieurs reprises, du projet en question dans sa jurisprudence concernant les différentes formes de réparation collective et individuelle. Enfin, le Statut de la Cour pénale internationale adopté par la Conférence de plénipotentiaires réunie à Rome en 1998 porte l'empreinte de ce qui était alors le projet de principes et de directives, et ceci vaut en particulier de l'article 75 ayant trait à la réparation accordée aux victimes.

On notera aussi que la Chambre de première instance de la Cour pénale internationale, dans sa décision du 18 janvier 2008 (décision relative à la participation des victimes dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga*

*Dyilo*, ICC-01/04-01/06) a jugé que cette notion, telle qu'elle est exposée dans le principe 8 des Principes et directives, fournissait une « orientation appropriée », faute d'une définition du préjudice dans son propre règlement. On notera aussi l'impact extrêmement significatif qu'ont eu les Principes et directives sur le développement du droit international des droits de l'homme dans la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée générale en décembre 2006 (A/RES/61/177). L'article 24 de ladite convention, après l'énoncé des différentes formes de réparation que l'on trouve dans les Principes et directives, est plus clair et précis à propos du droit des victimes à réparation que tous autres traités antérieurs relatifs aux droits de l'homme.

## **Documents se rapportant à la matière**

### **A. Instruments juridiques**

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998, publication des Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, p. 3

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, dans *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa septième session*, A/HRC/7/78, 14 juillet 2008, p. 74 et 75

### **B. Jurisprudence**

Cour pénale internationale, Chambre de première instance, décision du 18 janvier 2008 concernant la participation des victimes dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06

### **C. Documents**

#### *1. Documents préparatoires*

Rapport de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur les travaux de sa quarante et unième session, 7 août au 1<sup>er</sup> septembre 1989 [E/CN.4/Sub.2/1989/58 (E/CN.4/1990/2)]

Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rapport préliminaire présenté par M. Theo van Boven, Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1990/10, 26 juillet 1990)

Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rapports intérimaires présentés par M. Theo van Boven, Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1991/7, 25 juillet 1991, et E/CN.4/Sub.2/1992/8, 29 juillet 1992)

Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rapport final présenté par M. Theo van Boven, Rapporteur spécial (E/CN.4/Sub.2/1993/8, 2 juillet 1993)

Ensemble révisé de principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, élaboré par M. Theo van Boven en application de la décision 1995/117 de la Sous-Commission (deuxième projet) (E/CN.4/Sub.2/1996/17, 24 mai 1996)

Principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation des victimes de violations [flagrantes] des droits de l'homme et du droit international humanitaire, élaborés par M. Theo van Boven (troisième projet révisé) (E/CN.4/Sub.2/1996/104, 13 janvier 1997, E/CN.4/1997/104, annexe)

Rapport de l'expert indépendant, M. Cherif Bassiouni, sur le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de graves violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, présenté en application de la résolution 1998/43 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1999/65, 8 février 1999)

Rapport final du Rapporteur spécial, M. Cherif Bassiouni, présenté en application de la résolution 1999/33 de la Commission [des droits de l'homme], intitulé « Le droit à restitution, indemnisation et réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (E/CN.4/2000/62, 18 janvier 2000)

Note du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, intitulée « Le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire », transmettant le rapport de la réunion consultative sur le projet de principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire (E/CN.4/2003/63, 27 décembre 2002)

« Le droit à un recours et à réparation des victimes de violation du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire », note du Haut-Commissaire aux droits de l'homme transmettant le rapport concernant la deuxième réunion de consultation sur les « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire » (E/CN.4/2004/57, 10 novembre 2003)

« Le droit à un recours et à réparation des victimes de violation du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire », note du Haut-Commissaire aux droits de l'homme transmettant le rapport concernant la troisième réunion de consultation sur les « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violation du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire » (E/CN.4/2005/59, 21 décembre 2004)

Assemblée générale, comptes rendus analytiques des 22<sup>e</sup>, 29<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 39<sup>e</sup> réunions de la Troisième Commission, tenues du 24 octobre au 10 novembre 2005 (A/C.3/60/SR.22, 29, 37 et 39)



2. *Autres documents*

Assemblée générale, résolution 40/34 du 29 novembre 1985 (Déclaration des Principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir)

Assemblée générale, résolution 56/83 du 12 décembre 2001 (Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite)

Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1)