



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1997/77/Add.1
28 janvier 1997

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS/ESPAGNOL/
FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-troisième session
Point 16 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES
DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITES

Règles humanitaires minimales

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Introduction	2
I. OBSERVATIONS RECUES D'ETATS	2
II. ATELIER INTERNATIONAL SUR LES REGLES HUMANITAIRES MINIMALES	6
Annexe : Rapport de l'Atelier international sur les règles humanitaires minimales	8

Introduction

1. Dans le présent rapport figurent les renseignements reçus de gouvernements depuis la soumission pour traitement et reproduction du rapport du Secrétaire général relatif à la question (E/CN.4/1997/77).

2. Au 24 janvier 1997, des observations avaient été reçues des Gouvernements équatorien, suisse et yougoslave. Les Missions permanentes de l'Afrique du Sud, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ont envoyé le rapport de l'Atelier international sur les normes humanitaires minimales (Le Cap, Afrique du Sud, 27-29 septembre 1996) en demandant qu'il soit distribué comme document de la cinquante-troisième session de la Conférence des droits de l'homme.

3. Le présent document contient donc les observations des gouvernements susmentionnés ainsi que le rapport de l'atelier précité.

I. OBSERVATIONS REÇUES D'ETATS

Equateur

[Original : espagnol]
[17 janvier 1997]

Le Gouvernement équatorien prend acte de la résolution de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en date du 19 avril 1996 et s'engage auprès de la Commission à prendre les mesures préconisées dans le paragraphe 3 de ce document relatif aux "Règles humanitaires minimales".

Suisse

[Original : français]
[27 décembre 1996]

1. Sur le plan international, le Gouvernement suisse attache une grande importance aux "règles humanitaires minimales", qu'il a proposé de nommer "standards minimaux d'humanité" pour les raisons indiquées dans les observations adressées le 8 décembre 1995 au Secrétaire général de l'ONU (voir E/CN.4/1996/80/Add.1 du 4 janvier 1996).

2. Les Etats participant à l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) sont également sensibles à cette question. Preuve en est que, dans la Déclaration du Sommet de Budapest, en décembre 1994, les 54 Etats membres de l'OSCE ont souligné l'importance d'une déclaration sur les standards humanitaires minimaux applicables dans toutes les situations et fait état de leur volonté de participer activement à l'élaboration de ce texte dans le cadre des Nations Unies.

3. A cette fin, la Suisse, en tant qu'Etat assumant la présidence de l'OSCE en 1996, a convoqué, les 13 et 14 février dernier à Vienne, une réunion informelle, ouverte et ad hoc de l'OSCE sur les standards minimaux d'humanité. Cette réunion ne visait pas à assurer une coordination des positions entre

les Etats membres de l'OSCE, mais était conçue comme un processus de réflexion collective sur la problématique des standards minimaux d'humanité. Cet échange de vues substantiel et constructif a permis aux Etats membres de l'OSCE, aux organisations intergouvernementales, au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et aux organisations non gouvernementales (ONG), ainsi qu'à plusieurs experts invités, d'être sensibilisés à la question. La réflexion amorcée à Vienne a porté sur deux thèmes principaux. D'une part, sur la nécessité d'élaborer une déclaration sur les standards minimaux d'humanité, sur les relations entre de tels standards et le droit international ainsi que sur les rapports entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme dans le cadre d'une telle déclaration; d'autre part, sur le contenu et les destinataires d'une telle déclaration.

4. Suite à la résolution 1996/26 adoptée le 19 avril 1996 par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, dont la Suisse s'est portée coauteur, un atelier organisé par les Etats nordiques et l'Afrique du Sud, en coopération avec le CICR, a eu lieu à la Ville du Cap, en septembre dernier. Le but de cet atelier était de sensibiliser une nouvelle fois la communauté internationale aux très graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire qui peuvent être commises par des autorités étatiques, des groupes armés ou des individus dans des situations de troubles, de crises, de tensions internes, de conflits larvés ou de faible intensité. De telles violations illustrent l'urgente nécessité de promouvoir au niveau universel l'adoption d'une déclaration politique sur les standards minimaux d'humanité applicables en toutes circonstances et en tout temps.

5. La Suisse espère que, suite à l'atelier du Cap, la Commission des droits de l'homme de l'ONU mandatera le Centre pour les droits de l'homme de Genève d'entreprendre avec le CICR une étude analytique de toutes les questions relatives aux standards minimaux d'humanité. Cette étude serait basée sur les contributions du CICR, des gouvernements, des organes chargés de superviser l'application de conventions relatives aux droits de l'homme, des organisations universelles et régionales, ainsi que des ONG. La Suisse espère aussi que, par la suite, cette étude pourra être discutée dans un séminaire à composition non limitée, sous l'égide de la Commission des droits de l'homme.

6. La législation suisse applicable en cas de situations d'urgence ou de crise est conforme aux exigences de la primauté du droit et n'entraîne pas de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

7. Selon l'article 89 bis de la Constitution fédérale de 1874, les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision des deux Chambres du Parlement fédéral. Leur durée d'application est limitée. Les arrêtés fédéraux qui dérogent à la Constitution doivent être approuvés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale; à défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés.

8. Par ailleurs, la Constitution fédérale contient en son article 102 des dispositions applicables aux situations d'urgence ou de crise (chiffres 9 et 10). L'Exécutif fédéral peut prendre des mesures afin de prévenir tout danger

sérieux menaçant directement l'exercice légal du pouvoir public, voire la vie, la santé ou la propriété des citoyens, par exemple lorsqu'il y a mise en danger sérieuse, provenant de l'étranger, de la sécurité ou de l'indépendance du pays. Toutefois, cette compétence ne permet en principe pas de déroger à la Constitution ou aux lois en vigueur.

9. L'on mentionnera encore la notion de droit de nécessité. Elle s'applique lorsque l'existence même de l'Etat est menacée et que les procédures constitutionnelles ne sont plus à même d'écartier le danger. En présence de telles situations, il est admis que les autorités compétentes sont investies du pouvoir de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour sauvegarder l'existence et l'indépendance du pays. C'est à l'Assemblée fédérale qu'incombe en premier lieu cette compétence. Lorsque l'Assemblée fédérale instaure le droit de nécessité, les droits populaires (référendum) sont suspendus. Il est également envisageable que le Parlement délègue son pouvoir au Conseil fédéral. Une telle délégation de pouvoirs s'est produite à deux reprises dans l'histoire du pays : lors des deux guerres mondiales de 1914/18 et 1939/45. Cela n'a plus été le cas depuis lors. La compétence d'instituer le droit de nécessité appartient au Conseil fédéral lorsque le Parlement n'est plus en mesure de prendre valablement des décisions et ne peut donc faire usage de son pouvoir de décision ou de délégation en matière de droit de nécessité. A ce jour, un tel cas de figure ne s'est jamais produit.

10. Le droit de nécessité, tel que décrit ci-dessus, obéit aux principes directeurs suivants :

a) Son instauration présuppose un véritable état de nécessité, ce qui peut s'exprimer juridiquement par le principe de la proportionnalité. Il s'ensuit notamment que les mesures que n'exige pas l'état de nécessité doivent être adoptées selon la procédure constitutionnelle ordinaire;

b) L'exercice de la compétence en matière de droit de nécessité doit être soumis au contrôle politique de l'Assemblée fédérale, qui doit pouvoir se prononcer périodiquement sur le maintien des décisions prises. C'est en tout cas ainsi que l'on a procédé lors des deux guerres mondiales. Ce n'est que dans le cas où même une partie du Parlement ne pourrait être réunie à cette fin qu'il faudrait renoncer à ce contrôle.

11. Pour davantage d'informations, l'on renvoie au rapport initial de la Suisse présenté conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR/C/81/Add.8 du 26 mai 1995).

Yougoslavie

[Original : anglais]
[27 décembre 1996]

1. La Constitution de la République fédérative de Yougoslavie (Journal officiel No 1/1992) dispose au point 3 du paragraphe 1 de l'article 78 :

"L'Assemblée fédérale : statue sur la modification des frontières de la République fédérative de Yougoslavie; décide de la guerre et de la paix; déclare l'état de guerre, l'état de menace imminente de guerre et l'état d'urgence."

2. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 85 de la Constitution disposent :

"L'Assemblée fédérale ne peut être dissoute pendant le premier ou les six derniers mois de la législature en cas d'état de guerre, de menace imminente de guerre ou d'état d'urgence.

En cas d'état de guerre, de menace imminente de guerre ou d'état d'urgence, l'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le mandat des députés fédéraux aussi longtemps que dure l'état d'urgence ou jusqu'à ce que soient remplies les conditions pour l'élection des députés fédéraux."

3. Les points 10 et 11 du paragraphe 1 de l'article 99 de la Constitution disposent :

"Si l'Assemblée fédérale est dans l'incapacité de se réunir, le Gouvernement fédéral proclame l'état de menace imminente de guerre, l'état de guerre ou l'état d'urgence.

Si l'Assemblée fédérale est dans l'incapacité de se réunir en temps d'état de guerre, de menace imminente de guerre ou d'état d'urgence, le Gouvernement fédéral adopte, après avoir sollicité l'opinion des présidents des chambres de l'Assemblée fédérale, des mesures dans les domaines du ressort de l'Assemblée fédérale."

4. La Constitution de la République de Serbie dispose ce qui suit :

"Article 72

La République de Serbie est compétente en ce qui concerne :

...

3) la défense et la sécurité de la République de Serbie et de ses citoyens; les mesures visant à faire face à des situations d'urgence;

Article 79

L'Assemblée nationale se réunit sans avoir à être convoquée aux fins de déclaration de l'état d'urgence où que ce soit sur le territoire de la République de Serbie.

Article 83

Le Président de la République :

...

8) proclame l'état d'urgence et édicte les décrets instituant les mesures exigées par les circonstances - dans le respect de la Constitution et de la loi - sur proposition du gouvernement, si la sécurité de la République de Serbie, les libertés et les droits fondamentaux de l'homme et du citoyen ou le fonctionnement des organes et institutions étatiques sont menacés où que ce soit sur le territoire de la République de Serbie;

Article 89

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute en période d'état de guerre, d'état de menace immédiate de guerre ou d'état d'urgence."

5. La Constitution de la République de Monténégro dispose ce qui suit :

"Article 48

RESTRICTION DE LA PROPRIETE ET DES GAINS

Le droit de posséder des biens et la liberté de réaliser des gains peuvent être légalement restreints, par voie de dispositions réglementaires ayant force de loi, pour la durée de l'état d'urgence et en temps de menace immédiate de guerre ou d'état de guerre.

Article 84

DISSOLUTION DE L'ASSEMBLEE

L'Assemblée ne peut être dissoute pendant l'état de guerre ni en période de danger imminent de guerre ou d'état d'urgence.

Article 94

COMPETENCES

Le gouvernement :

...

7) édicte des décrets et ordonnances pendant l'état d'urgence, en cas de danger imminent de guerre ou en période d'état de guerre, si l'Assemblée est dans l'impossibilité de se réunir, et soumet à l'Assemblée lesdites ordonnances pour approbation aussitôt qu'elle a la possibilité de siéger;

8) s'acquitte de toutes les autres tâches prévues par la Constitution et la loi."

II. ATELIER INTERNATIONAL SUR LES REGLES HUMANITAIRES MINIMALES

1. Les Missions permanentes de l'Afrique du Sud, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ont adressé le 16 janvier 1997 au Centre pour les droits de l'homme une lettre se lisant comme suit :

"Dans sa résolution 1996/26 intitulée 'Règles humanitaires minimales', qu'elle a adoptée le 19 avril 1996, la Commission des droits de l'homme s'est félicitée de l'offre faite par les cinq pays nordiques d'organiser, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, un atelier auquel seraient invités des experts gouvernementaux et non gouvernementaux de toutes les régions pour

examiner les questions liées aux règles humanitaires minimales, et d'en faire connaître les résultats aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

A l'invitation de l'Afrique du Sud, l'atelier s'est réuni au Cap du 27 au 29 septembre 1996 pour examiner la question de règles humanitaires minimales applicables dans toutes les situations.

Nous vous serions donc reconnaissants de bien vouloir prendre les dispositions pour faire distribuer le rapport de l'Atelier, joint à la présente, comme document de la Commission des droits de l'homme au titre du point 16 de l'ordre du jour provisoire de sa cinquante-troisième session."

2. Suite à cette demande, le rapport de l'atelier est reproduit en annexe.

ANNEXE

Rapport de l'Atelier international sur les règles humanitaires minimales
(Le Cap, Afrique du Sud, 27-29 septembre 1996)

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	1 - 13
A. Rappel et faits fondamentaux	1 - 5
B. Participants et personnalités spécialement invités à prendre la parole	6 - 11
C. Documentation et références	12 - 13
II. ALLOCUTIONS ET DECLARATIONS LIMINAIRES PREPAREES	14 - 53
III. DEBAT GENERAL SUR LES QUESTIONS INSCRITES AU PROGRAMME	54 - 95
A. Question 1 (Caractéristiques de la situation) et question 2 (Les acteurs)	
B. Question 5 (Répercussions d'un nouveau document de base)	3 - 70
C. Reprise du débat	71 - 78
D. Question 3 (Lacunes ou carences), question 4 (Nécessité d'une base de référence et de critères communs) et question 6 (Eviter l'établissement de règles en retrait par rapport aux obligations existantes)	79 - 92
E. Regain d'intérêt pour la question 4	93 - 94
F. Question 7 (Conclusions pour l'avenir)	95
IV. CONCLUSIONS	96 - 98
A. Résultats de l'Atelier	97
B. Idées avancées lors de l'Atelier	98

Appendices

1. Programme
2. Texte de la clause Martens et de l'article 3 commun
aux Conventions de Genève du 12 août 1949

I. INTRODUCTION

A. Rappel et faits fondamentaux

1. Dans sa résolution 1996/26 intitulée "Règles humanitaires minimales", adoptée le 19 avril 1996, la Commission des droits de l'homme : a considéré que les principes applicables en cas de situation de violence et de troubles de toute nature, dans tout pays, devaient être conformes au droit international, y compris la Charte des Nations Unies; a considéré également que l'existence, dans chaque pays, d'une législation nationale appropriée pour faire face à de telles situations, dans le respect de la primauté du droit, était d'une importance vitale; a invité tous les Etats à envisager de réexaminer leur législation nationale applicable en cas de situation d'urgence, afin de veiller à ce qu'elle soit conforme aux exigences de la primauté du droit et n'entraîne pas de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La Commission s'est en outre félicitée de l'offre faite par les cinq pays nordiques - Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède - d'organiser, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, un atelier auquel seraient invités des experts gouvernementaux et non gouvernementaux et qui devrait examiner les questions liées aux règles humanitaires minimales. Les parrains de l'atelier avaient souligné l'importance qu'il y avait à assurer la représentation à cet atelier de toutes les opinions, aussi diverses fussent-elles.

3. A l'invitation du Gouvernement sud-africain, l'Atelier a été convoqué au Cap du 27 au 29 septembre 1996 afin d'examiner des règles humanitaires minimales applicables dans toutes les situations. L'Atelier a été déclaré officiellement ouvert par le Ministre sud-africain de la justice, M. A.M. Omar. L'Atelier a été coprésidé par le juge Goldstone (Afrique du Sud) et M. R.K. Rwelamira (Afrique du Sud), le rapporteur étant l'ambassadeur Nils Eliasson (Suède) et le coordonnateur Per Haugestad (Norvège).

4. L'Atelier a examiné sous l'angle conceptuel la question des règles humanitaires minimales applicables dans toutes les situations, sans se focaliser sur le texte de la Déclaration dite de Turku, plusieurs orateurs y ayant toutefois fait référence dans leur intervention (voir plus loin la section C, Documentation et références).

5. Sur proposition du Rapporteur, le débat général a porté successivement sur sept questions ou problèmes spécifiques mentionnés dans les allocutions liminaires. Après modification ou élargissement progressif au cours des délibérations, ces sept questions ont été formulées comme suit :

Questions à examiner pendant le débat général

Question 1. Quelles sont les caractéristiques des situations - à savoir les conflits contemporains - à examiner ?

Question 2. Quels sont les acteurs (gouvernements, groupes armés non gouvernementaux, système des Nations Unies y compris les experts désignés par l'ONU, CICR, Haut Commissariat des Nations Unies pour

les réfugiés et autres organismes humanitaires internationaux, parties aux Conventions de Genève, conférences de la Croix-Rouge, pays limitrophes, organisations régionales, tribunaux ad hoc, etc.) ?

Question 3. Quelles sont les lacunes ou carences des régimes juridiques de protection ?

Question 4. Est-il nécessaire de disposer d'une base de référence et de critères communs applicables dans toutes les situations au regard desquels évaluer ces situations ?

Question 5. Quelles seraient les incidences d'un nouveau document de base énonçant, réaffirmant ou développant des normes/garanties/codes de conduite à l'intention des acteurs, étant donné que certains de ces normes/garanties/codes de conduite font déjà partie du droit international coutumier ?

Question 6. Comment éviter le risque de formuler des règles en retrait par rapport aux obligations existantes et assurer ainsi la cohérence des nouvelles règles avec les règles existantes ?

Question 7. Quelles conclusions l'Atelier permettra-t-il de dégager quant au devenir de cette question ?

B. Participants et personnalités spécialement invités à prendre la parole

6. Des représentants des Etats suivants ont pris part à l'Atelier, auquel des participants de toutes les régions du monde avaient été invités : Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Azerbaïdjan, Botswana, Brésil, Cameroun, Cuba, Chine, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Fédération de Russie, Finlande, France, Gabon, Irlande, Islande, Mexique, Mozambique, Namibie, Norvège, Ouganda, Pakistan, Pologne, Suède, Suisse, Zimbabwe.

7. Etaient également représentées les entités des Nations Unies, organisations internationales, organisations intergouvernementales et autres ci-après : Commission européenne, Comité international de la Croix-Rouge, Département des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation de l'unité africaine.

8. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées : Amnesty International, Comité consultatif mondial de la Société des amis (Quakers), Commission internationale de juristes, Human Rights Watch.

9. Les cinq organismes nordiques ci-après s'occupant de droits de l'homme étaient également représentés : Centre danois pour les droits de l'homme, Copenhague (Danemark); Centre islandais des droits de l'homme, Reykjavik (Islande); Institut norvégien des droits de l'homme de l'Université d'Oslo (Norvège); Institut pour les droits de l'homme de l'Université de l'Académie d'Åbo, Turku (Finlande); Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire de l'Université de Lund (Suède).

10. Une personnalité invitée spécialement à cet effet, le juge A. Chaskalson, président de la Cour constitutionnelle sud-africaine, a pris la parole devant l'Atelier. Il a exposé le rôle joué par la Cour constitutionnelle dans la transformation de la société sud-africaine, notamment son examen du litige juridique portant sur la constitutionnalité de la Commission de la vérité et de la réconciliation.

11. A propos du thème de l'Atelier, les règles humanitaires minimales ou règles d'humanité applicables dans toutes les situations, M. A. Chaskalson a mentionné le concept de ubuntu, système de valeur sud-africain ayant humanité et compassion pour caractéristiques.

C. Documentation et références

12. L'Atelier était saisi de divers documents de référence, notamment les suivants :

Un exposé de synthèse à l'intention de l'Atelier du Cap sur les règles humanitaires minimales, reposant sur des documents établis par Asbjørn Eide, Göran Melander et Theodor Meron ainsi que sur des apports supplémentaires de Gudmundur Alfredsson et Allan Rosas

Un document à l'intention de l'Atelier sur les règles humanitaires minimales établi par Rachel Brett - Comité consultatif mondial de la Société des amis (Quakers), Genève

Déclaration de règles humanitaires minimales. Document de travail présenté par Theo van Boven et Asbjørn Eide (document de l'ONU E/CN.4/Sub.2/1991/55 du 12 août 1991)

Version révisée de la Déclaration de règles humanitaires minima de Turku (document de l'ONU E/CN.4/1995/116 du 31 janvier 1995)

Compilation-analyse des normes juridiques relatives aux personnes déplacées, présentée par Francis M. Deng, Représentant du Secrétaire général (document de l'ONU E/CN.4/1996/52/Add.2 du 5 décembre 1995)

Projet de thèse de maîtrise d'Eva Tojzner, Université de Lund, intitulée "Règles humanitaires minimales - Une tentative de restreindre les luttes internes"

Huitième rapport annuel mis à jour sur les droits de l'homme et l'état d'urgence présenté par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (document de l'ONU E/CN.4/Sub.2/1995/20 et corr.1)

13. Les textes respectifs de la "clause Martens" et de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 - auxquels il a été fait référence à plusieurs reprises pendant l'Atelier - sont reproduits dans l'appendice 2.

II. ALLOCUTIONS ET DECLARATIONS LIMINAIRES PREPAREES

14. A la cérémonie d'ouverture et pendant la session de fond de l'Atelier, diverses allocutions et déclarations ont été prononcées.

15. Le juge Goldstone, coprésident, a rappelé que, malgré l'ensemble des traités et règles déjà adoptés, de graves difficultés continuaient de se poser dans les cas suivants :

a) La violence et les luttes se trouvaient en deçà du seuil d'applicabilité fixé dans les traités internationaux relatifs au droit humanitaire;

b) L'Etat concerné n'était pas partie aux traités ou instruments pertinents;

c) Une dérogation aux règles énoncées dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et la législation nationale était invoquée;

d) L'acteur n'était pas un gouvernement - comme cela arrivait souvent et toujours plus - mais un groupe autre ne se considérant pas lié par les obligations d'humanité.

16. L'Atelier n'avait pas pour tâche de rédiger un quelconque texte mais de réfléchir sous l'angle conceptuel aux moyens d'améliorer la situation des victimes sans affaiblir les engagements existants. Dans ce contexte, il s'est dit consterné - en tant que procureur des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda - par l'interminable débat touchant la caractérisation formelle ou juridique des conflits - internationaux, internes, armés, non armés, etc. Ce serait une véritable avancée humanitaire si un regard neuf pouvait aider à s'extraire plus rapidement des disputes stériles relatives à la caractérisation des conflits et à se soucier de la protection des victimes.

17. M. A. M. Omar, Ministre sud-africain de la justice, qui avait déclaré officiellement ouvert l'Atelier, a insisté sur le grand intérêt que les droits de l'homme et le droit humanitaire suscitaient en Afrique du sud. Il a souligné l'importance que revêtait l'Atelier à un moment où nombre de pays du monde étaient en proie à certains conflits internes extrêmement violents et traumatisants. Au cours des vingt dernières années, des changements importants étaient intervenus dans l'ampleur, l'intensité et la complexité des conflits armés, tant internationaux qu'internes.

18. Ces dernières années, la fréquence des guerres interétatiques avait diminué mais le nombre de guerres intra-étatiques avait lui augmenté, en particulier dans les pays en développement. Des millions de personnes avaient été contraintes de fuir leur foyer, chassées par la terreur politique, le nettoyage ethnique, un conflit armé ou la violence sociale. Ces phénomènes faisaient ressortir la nécessité pour la communauté internationale de s'intéresser plus sérieusement aux conflits internes. Les Etats ne pouvaient plus continuer à se retrancher derrière leur souveraineté pour affirmer que les affaires en jeu relevaient essentiellement de leur juridiction interne et n'entraient ainsi pas dans le champ du droit international.

19. Le Ministre a souligné que le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève ne s'appliquait pas à des situations de troubles et de tensions internes telles qu'émeutes, actes isolés et sporadiques de violence ou autres actes de nature similaire. Ces situations constituaient une "zone d'ombre" à l'abri de laquelle avaient été commises certaines des atrocités les plus abominables - sans doute appelées à rester impunies. La question à se poser était : quelles sont la nature et la portée de la protection que le droit international humanitaire, et le droit international en général, apporte aux victimes des troubles et tensions internes ?

20. Il a proposé de réfléchir à deux approches envisageables. Premièrement, l'article 3 commun aux Conventions de Genève et le Protocole additionnel II pouvaient offrir une base sur laquelle commencer à édifier un cadre normatif souple et global. La seconde approche consisterait à se tourner vers le droit général relatif aux droits de l'homme. C'est dans la zone d'ombre susmentionnée que le droit international humanitaire et le droit général des droits de l'homme pouvaient se compléter.

21. Pour conclure, le Ministre a souligné qu'il fallait continuer à oeuvrer à la définition de règles minimales de conduite en cas de troubles internes sans pour autant perdre de vue la nécessité de rechercher des solutions à long terme. Toute stratégie devait viser à éviter ou à limiter les déplacements massifs de population ainsi qu'à réduire l'ampleur des violences commises par les parties belligérantes et à préserver les civils des effets des conflits. Le tout devrait être conjugué à un effort soutenu tendant à remédier aux causes profondes.

22. M. N. Barney Pityana, Président de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, a exposé l'évolution de la situation en Afrique du Sud et expliqué en quoi les règles humanitaires minimales envisagées présentaient de l'intérêt pour l'Afrique du Sud d'aujourd'hui. Le Protocole additionnel II ne s'appliquait à un conflit qu'une fois atteinte l'intensité de "conflit armé".

23. Au sujet de l'état d'urgence, l'orateur a rappelé que le Conseil de l'Europe avait clairement énoncé les conditions auxquelles les pays pouvaient proclamer l'état d'urgence, à savoir :

a) La Constitution devait clairement définir et délimiter la situation d'urgence; l'existence d'un danger réel et imminent devait être clairement spécifiée;

b) L'état d'urgence de facto devait être évité et son imposition être donc expressément annoncée; il y avait une obligation correspondante de notification en vertu de laquelle les autres Etats parties devaient être informés de tout recours à des mesures de cet ordre;

c) La Constitution devait clairement indiquer les droits susceptibles d'être suspendus et ceux qui ne pouvaient faire l'objet d'une dérogation et devaient être respectés en toutes circonstances;

d) Les mesures d'urgence et les dispositions dérogatoires aux droits et libertés fondamentaux devaient être proportionnées au danger;

e) Même en cas d'état d'urgence, la primauté du droit - principe fondamental - devait prévaloir.

24. L'orateur a signalé que la Constitution sud-africaine fixait des limites à l'imposition de l'état d'urgence et énumérait les droits non susceptibles de dérogation. Il a rappelé que la Cour constitutionnelle avait déclaré la peine de mort contraire à la Constitution.

25. M. Asbjørn Eide, Directeur de l'Institut norvégien des droits de l'homme, a abordé la nature des conflits contemporains, constatant qu'en 1995 on avait au total dénombré 30 guerres - toutes internes - dans 25 endroits du monde et que cette tendance persistait. Diverses catégories de tensions, troubles et désordres internes - aboutissant parfois à l'effondrement de l'ordre civil et des institutions et affectant en outre les tribunaux et l'administration de la justice - étaient susceptibles de dégénérer en conflit armé ouvert.

26. Nombre d'acteurs différents étaient parties à ces épisodes de tensions et de désordre qui, malheureusement, finissaient trop souvent par dégénérer en conflit armé ouvert. Il a rappelé qu'à l'origine le droit humanitaire avait été formulé en réponse aux conflits armés internationaux "ordinaires" opposant des armées régulières organisées et que sa teneur était à l'évidence le reflet de cette origine. Les troubles, les tensions et les conflits de faible intensité, qui aboutissaient parfois à l'éclatement de violences à grande échelle, présentaient un caractère entièrement différent tenant pour une part à l'asymétrie entre les parties et pour une autre au manque de discipline et de cohérence chez certaines parties.

27. Les gouvernements devaient en principe maintenir la loi et l'ordre et garantir ainsi le respect par tous les habitants des lois internes destinées à protéger contre le meurtre, le viol, l'incendie volontaire, les voies de fait et autres brutalités, mais le problème tenait au fait qu'en période de graves désordres internes, la loi n'était plus respectée ou bien était manipulée de telle manière que sa légitimité s'en trouvait sapée. Les dispositions législatives relatives aux droits de l'homme étaient en outre insuffisantes dans de pareilles circonstances, pour certaines raisons exposées dans l'intervention.

28. Pour ces raisons et d'autres, il fallait dégager avec précision - en vue de leur reconnaissance - des règles humanitaires minimales universellement valables. La distinction traditionnelle entre droit international humanitaire et droit des droits de l'homme ne saurait faire obstacle à la reconnaissance de telles règles et à leur applicabilité à toutes les parties à un conflit.

29. L'orateur a rappelé les lacunes du droit conventionnel et a constaté qu'entre paix et guerre existait une zone d'ombre que ni le droit des droits de l'homme ni le droit international humanitaire ne couvraient pleinement, de manière satisfaisante. En conclusion, il a fait observer que de nombreux traités et règles identifiables existaient mais que des problèmes considérables persistaient concernant quatre cas :

- a) Cas où le seuil d'applicabilité du droit international humanitaire n'était pas atteint ou était contesté;
- b) Cas où l'Etat concerné n'était pas partie au traité ou à l'instrument pertinent;
- c) Cas où une dérogation à une règle donnée était invoquée;
- d) Cas où l'acteur n'était pas un gouvernement mais un groupe autre.

30. Il a passé en revue certains doutes qui avaient été émis et a conclu que la formulation appropriée d'une déclaration permettrait d'éviter les difficultés. Il a fait ressortir la nécessité de règles claires applicables dans toutes les situations à tous les acteurs et a fait valoir que les avantages découlant du respect de pareilles règles devraient aller de soi pour tous les acteurs responsables.

31. M. Yves Sandoz, Directeur du droit international et de la doctrine au Comité international de la Croix-Rouge, a noté que l'Atelier avait pour point de départ les constats suivants : la protection assurée aux victimes de violences internes couvertes par le droit international humanitaire était inadéquate; il fallait essayer de sortir de l'interminable débat sur l'applicabilité du droit humanitaire international et des instruments relatifs aux droits de l'homme en définissant clairement des règles applicables dans toutes les situations.

32. Les travaux visant à élaborer des règles humanitaires minimales devaient répondre à trois grands défis :

- a) Ils devaient constituer une force véritablement unificatrice et être donc largement acceptés;
- b) Ils ne devaient pas être l'otage de considérations politiques risquant de les vider de toute substance;
- c) Les Etats ne devraient pas les utiliser comme substitut aux obligations plus détaillées leur incombant au titre de traités.

33. Il était difficile de répondre à ces trois défis, qui pourraient se révéler contradictoires. Il serait donc sage d'adopter une démarche graduelle et sectorielle pour examiner en profondeur les problèmes et questions se posant effectivement aux différents acteurs confrontés à des situations concrètes. Pareille démarche pourrait consolider les différents aspects de la problématique et atténuer les craintes de certains gouvernements.

34. Le CICR pourrait apporter une contribution dans certains domaines, comme par le dialogue qu'il avait engagé avec les forces armées en vue de mieux définir leur éventuel rôle en cas de violences internes non couvertes par le droit international humanitaire ou par l'étude qu'il allait consacrer à l'inventaire des normes du droit international humanitaire reconnues comme faisant partie du droit international coutumier.

35. En conclusion, l'orateur a rappelé que dans les travaux à venir il fallait en permanence avoir à l'esprit les intérêts des gens dont le sort était en jeu.

36. M. Zdzislaw Kedzia, Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, transmettant un message du Haut Commissaire, a souligné que la communauté internationale ne pouvait se soustraire à la responsabilité qui était la sienne de réagir de manière appropriée aux violations flagrantes des droits de l'homme et aux crises humanitaires. La fin de la guerre froide et le débat relatif à l'"Agenda pour la paix" du Secrétaire général avaient amené au constat que les disparités et le sous-développement économiques conjugués au respect insuffisant de la dignité humaine et aux violations des droits de l'homme ainsi qu'à la marginalisation et à la discrimination se trouvaient à la source des conflits. L'après-guerre froide avait créé des possibilités nouvelles ainsi que des menaces nouvelles. Dans bien des cas, des problèmes couvant depuis longtemps, en particulier d'ordre ethnique, s'étaient exacerbés pour déboucher sur une vive hostilité et même des guerres civiles.

37. Ces défis nouveaux, pour l'ONU également, appelaient des actions allant au-delà des interventions militaires. Le programme de l'ONU concernant les droits de l'homme offrait un potentiel considérable dans cette optique. Le Haut Commissaire espérait que ce potentiel irait en s'accroissant en fonction de l'évolution des besoins. Au cours de sa première année d'activité, il avait, dans plusieurs cas, privilégié l'envoi d'observateurs des droits de l'homme sur le terrain pour empêcher que des violations des droits de l'homme ne se produisent ou ne se poursuivent. Il avait mis en oeuvre d'autres moyens aussi, notamment le dialogue avec les gouvernements et des visites de pays.

38. L'idée de règles humanitaires minima, née officiellement à Turku en Finlande, tendait à son sens à regrouper les droits de l'homme et les normes humanitaires en vigueur en un ensemble de principes s'appliquant aux situations de violence interne. Dans le même temps, le but était d'améliorer la protection des gens touchés par de pareilles situations, de combler le fossé entre droit humanitaire international et droits de l'homme et d'aborder les questions liées à la méthode à suivre pour assurer aux individus la protection à laquelle ils avaient droit et définir la responsabilité en cas de violations.

39. Indépendamment de tout ce qui pouvait être avancé sur le plan théorique au sujet de la relation entre droits de l'homme et droit humanitaire international, dans la rédaction d'instruments internationaux, la considération primordiale devait être l'efficacité de la protection sur le terrain. Cela supposait aussi de se pencher de plus près sur les moyens de coordonner avec davantage d'efficacité les travaux des organes et organisations compétentes s'agissant des objectifs de ces deux sources de droit.

40. Comme à toute proposition tendant à introduire un nouvel instrument conventionnel, on pourrait opposer à l'idée de règles humanitaires minimales l'argument - et l'opinion très répandue - qu'au sortir d'une période de fixation de normes la communauté internationale devrait se focaliser sur leur application. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme avait attaché une grande importance à ce thème, notamment en fixant pour objectif

la ratification universelle des traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, sans nier la nécessité d'élaborer, au besoin, de nouvelles normes, l'application avait été privilégiée.

41. Dans sa résolution 41/120 intitulée "Etablissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme", l'Assemblée générale avait posé d'importants principes directeurs pour l'élaboration des propositions concernant de nouveaux instruments conventionnels. La communauté internationale devrait avoir pour préoccupation de maintenir le niveau élevé des normes en vigueur relatives aux droits de l'homme. Il faudrait éviter les cas susceptibles de donner la possibilité d'interpréter de manière erronée ou d'affaiblir les normes en vigueur concernant les droits de l'homme ou les obligations en découlant. Le Haut Commissaire pensait qu'il pourrait être souhaitable que les organes de suivi des traités se réunissent en vue d'analyser, à la lumière de leur pratique, la proposition relative aux règles humanitaires minimales.

42. M. Francis Deng, Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, a souligné que si la Déclaration de règles humanitaires minimales envisagée et la mission qui lui avait été confiée de définir un cadre pour la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées différaient par leur orientation et leur portée, il était d'avis qu'elles entretenaient une relation étroite, se chevauchaient et étaient intrinsèquement interdépendantes. Il a rappelé que le mandat concernant les personnes déplacées avait été formulé avec plusieurs objectifs en vue, à savoir : évaluer les normes du droit international en vigueur afin de déterminer la mesure dans laquelle elles permettaient de protéger et aider les personnes déplacées; procéder à une évaluation analogue des arrangements institutionnels internationaux en place ayant un rapport avec les personnes déplacées; effectuer des missions de pays et engager le dialogue avec les gouvernements au nom des personnes déplacées; faire des recommandations tendant à améliorer la protection et l'assistance internationales en faveur de ces personnes.

43. S'agissant du droit, M. Deng a constaté que la mesure dans laquelle les normes en vigueur assuraient une couverture adéquate demeurait un sujet de controverse, mais que réaffirmer le droit, au besoin en le réformant, aurait pour effet de focaliser et conforter des normes jusqu'à présent dispersées et diluées dans une multitude d'instruments; pareille démarche revêtirait par ailleurs une dimension éducative tout en ayant comme résultat d'ensemble une protection et une assistance accrues pour les personnes déplacées. C'est avec cet objectif à l'esprit qu'il avait - aidé par des experts juridiques d'universités et d'instituts de recherche de premier plan et des organisations et d'institutions spécialisées compétentes du système des Nations Unies et du reste de la communauté internationale - établi la compilation-analyse des normes juridiques soumise à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-deuxième session.

44. La compilation-analyse avait fait apparaître que les dispositions en vigueur constituaient une base permettant d'assurer aux personnes déplacées une protection et une assistance substantielles, mais qu'il existait certaines zones grises et lacunes auxquelles il fallait remédier. Tant l'Assemblée générale que la Commission des droits de l'homme avaient demandé au

Représentant de s'employer à élaborer un "cadre" propre à améliorer la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées. En conséquence, le Représentant s'était, en collaboration avec des experts juridiques, attaché à définir des "principes directeurs" qui pour l'essentiel réaffirmaient les normes en vigueur tout en visant à cerner les zones grises et à remédier aux lacunes du dispositif de protection.

45. A ce propos, le Représentant a réitéré que l'initiative relative à des règles humanitaires minimales et les efforts qu'il déployait en faveur des personnes déplacées étaient complémentaires et se renforçaient mutuellement, la seule différence étant que la première était de portée générale et manifestement exhaustive - visant toutes les personnes dans toutes les situations - alors que les seconds concernaient un segment précis de la population : les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une coordination et une coopération étroites ne pouvaient qu'être avantageuses pour ces deux entreprises.

46. M. Adama Dieng, Secrétaire général de la Commission internationale de juristes, a appelé à la création d'une cour criminelle internationale. L'élaboration de règles humanitaires minimales ne devait pas faire perdre de vue la nécessité de créer rapidement une pareille cour ni l'importance qu'il y avait à s'attaquer aux racines des conflits violents, qui occasionnaient d'épouvantables souffrances humaines. Dans la seule Afrique, plus de 10 guerres civiles étaient en cours.

47. M. Dieng s'est demandé si la notion de "minimales" présidant à l'élaboration d'un ensemble de règles humanitaires applicables dans toutes les situations ne risquait pas de prêter à confusion. Un gouvernement pourrait s'en prévaloir pour se soustraire à ses obligations. Il a mentionné la proposition faite par le Gouvernement suédois de réintituler l'instrument envisagé "Règles humanitaires applicables dans toutes les situations". Ce titre dénoterait mieux que les règles visaient à accroître la protection en cas de conflits violents et non pas le contraire comme le terme "minimales" pourrait le donner à penser. La question clé demeurait toutefois : une nouvelle déclaration était-elle nécessaire ? Le problème auquel le monde était confronté n'était-il pas davantage politique que juridique ?

48. Il a rappelé aux participants que le droit des droits de l'homme devait également être respecté en cas de conflit armé - international ou interne. S'agissant du droit humanitaire, la situation au Guatemala fournissait à son sens un exemple intéressant. Dans ce pays, les deux parties au conflit armé étaient convenues d'appliquer certaines dispositions des Conventions de Genève et du Protocole additionnel II, alors que par définition la situation en tant que telle n'entraînait pas dans le champ d'application du Protocole additionnel II. Dans ses rapports, la MINUGUA insistait sur l'acceptation de ces dispositions par les Parties. El Salvador était un autre cas où l'applicabilité des règles et principes du droit humanitaire international avait été reconnue. En outre, dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), la Cour internationale de Justice avait constaté le caractère coutumier du droit international humanitaire. Une pareille démarche visait à assurer la reconnaissance du caractère absolu que présentaient les principes du droit international humanitaire ainsi qu'à en assurer le respect en toutes circonstances.

49. La responsabilité des entités non gouvernementales - problème complexe - constituait une autre question importante. M. Dieng a insisté sur les efforts en cours déployés par certains gouvernements pour amener la communauté internationale à s'accorder à condamner les "violations flagrantes des droits de l'homme" commises par des groupes terroristes. Faisant référence à la lutte menée dans le passé par l'African National Congress, l'orateur a souligné que dans certaines situations il était difficile de s'entendre s'agissant de savoir qui était un "terroriste", qui un "combattant de la liberté".

50. De l'avis de M. Dieng, la priorité première devrait être de promouvoir davantage les normes existantes et de fournir une assistance juridique et technique aux gouvernements de même qu'aux groupes d'opposition. Dans le contexte africain, l'OUA devrait recevoir une assistance en vue de la création d'une cour africaine des droits de l'homme et d'un renforcement du mécanisme de l'OUA pour la prévention des conflits.

51. M. Dieng a estimé qu'il fallait poursuivre les recherches concernant la question des règles humanitaires minimales. Les gouvernements et ONG de toutes les régions devraient communiquer leurs observations afin que dans les quelques années à venir puisse se dégager une opinion faisant autorité sur la voie à suivre.

52. En plus de ces déclarations et interventions liminaires préparées, Mme Rachel Brett du Comité consultatif mondial de la Société des Amis (Quakers), Genève, a présenté oralement dans ses grandes lignes la contribution écrite du Comité consultatif à l'Atelier. Dans cette contribution était soulignée la nécessité d'éviter d'adopter des règles nouvelles s'inscrivant en retrait par rapport aux règles en vigueur; on y indiquait que les problèmes rencontrés s'articulaient autour des grands axes suivants :

a) Un gouvernement pouvait ne pas reconnaître officiellement l'existence d'un conflit armé et le régime juridique pertinent ne pouvait alors s'appliquer à la situation;

b) La formulation des dispositions relatives à la dérogation et aux droits non susceptibles de dérogation garantis par les traités relatifs aux droits de l'homme était inadéquate;

c) La situation de fait était floue et aucun des régimes juridiques existants ne la couvrait parfaitement.

53. Dans la contribution, il était jugé essentiel que les gouvernements se trouvent dans l'impossibilité de nier ou contester l'applicabilité du droit international humanitaire aux situations auxquelles il s'appliquait manifestement eu égard aux faits. Un gouvernement dérogeant aux obligations lui incombant au titre d'un traité relatif aux droits de l'homme en invoquant une situation d'urgence menaçant la survie de la nation ne devrait pas à tout le moins pouvoir nier l'applicabilité de l'article 3 des Conventions de Genève.

III. DEBAT GENERAL SUR LES QUESTIONS INSCRITES AU PROGRAMME

54. Le Rapporteur a récapitulé les observations et suggestions ci-après formulées au cours du débat :

a) Il était nécessaire d'approfondir tour à tour certaines questions, en accroissant progressivement les connaissances, d'examiner toutes les situations et de dialoguer avec tous les acteurs;

b) Il y avait lieu de consacrer une réunion des organes conventionnels à l'étude de la question des règles humanitaires minimales;

c) A ce stade, l'atelier devrait s'attacher à la conception de principes directeurs plutôt qu'à la rédaction d'un texte;

d) Il fallait s'éloigner de la notion de "minimales" dans l'élaboration de règles et poursuivre les recherches sur les questions en jeu;

e) Il faudrait chercher à répertorier les normes pertinentes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, qui sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier;

f) L'étude en cours du CICR sur les normes du droit international humanitaire qui sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier avait été cautionnée;

g) Les organismes qui s'occupent des droits de l'homme devraient être renforcés;

h) Il était nécessaire de rédiger un rapport analytique sur le concept de règles humanitaires minimales applicables en toutes circonstances;

i) La ratification universelle des instruments internationaux pertinents et l'acceptation des plaintes individuelles étaient une nécessité, tout comme l'était la ratification universelle du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949;

j) Il ne devrait pas être dérogé à l'article 3 commun aux Conventions de Genève ni au Protocole additionnel II lors de la déclaration d'un état d'urgence.

55. Le Rapporteur a indiqué que, de l'avis des organisateurs de l'atelier, il serait bon qu'à sa session de 1997 la Commission des droits de l'homme prenne une décision ou adopte une résolution priant le Secrétaire général d'entreprendre une analyse des questions en jeu, dont celles que l'atelier du Cap avait soulevées.

A. Question 1 (Caractéristiques de la situation)
et question 2 (Les acteurs)

56. Afin que l'accent soit mis sur les victimes, on a fait valoir que tout nouveau document devait se rapporter à la totalité des situations. Il ne serait pas nécessaire ainsi de préciser quelles étaient ces situations.

La tâche deviendrait d'ailleurs impossible si chaque nouveau document devait viser toutes les situations envisageables. Il a aussi été soutenu que les rédacteurs de la Déclaration de règles humanitaires minimales pensaient implicitement à certaines situations conflictuelles; ils souhaitaient à la fois combler des lacunes ou des carences dans les systèmes de protection et éviter d'avoir à définir les situations.

57. Pour d'autres participants, les nouvelles règles ne devraient viser que les situations qui ne faisaient pas déjà l'objet d'autres règlements. La question était de savoir si les travaux seraient axés sur le plus petit commun dénominateur, ou encore si le débat portait sur "le droit tel qu'il est" ou "le droit tel qu'il devrait être". Il fallait faire la part entre le souhaitable et le possible.

58. L'avis a été émis que le grand public devrait pouvoir comprendre les règles en jeu et qu'il fallait peut-être illustrer et expliciter le libellé de la clause Martens dans l'esprit de la Déclaration de règles humanitaires minimales. La clause Martens en elle-même serait peu éclairante pour le grand public.

59. La Déclaration de règles humanitaires minimales nécessiterait une nouvelle rédaction, compte tenu des options quant à la définition des situations.

60. Pour un participant, le but devrait être l'établissement de garanties minimales dans les états d'urgence. Toute nouvelle règle devait éviter des conséquences imprévues, par exemple telles que l'examen des conditions de détention serait permis là où un état d'urgence aurait été déclaré tout en l'interdisant dans le cas contraire, même si une aggravation des conditions était notoire.

61. En ce qui concerne la portée, on a fait observer que toutes les conventions constituaient des engagements "minimaux"; s'il fallait toutefois retrancher ce mot de la phrase "règles humanitaires minimales", il faudrait trouver quelque autre qualificatif ou libellé, tel que "directives pour" ou "recommandations concernant". Il a été souligné que les Etats qui n'avaient ratifié aucun instrument international avaient des obligations découlant du droit international coutumier.

62. Des interrogations se sont fait jour quant à savoir qui déciderait, et à quel stade, qu'une situation réclamait l'attention internationale.

B. Question 5 (Répercussions d'un nouveau document de base)

63. Les participants ont débattu les conséquences d'un nouveau document de base exposant, réaffirmant ou élaborant des régimes de protection.

64. On a signalé dans des circonstances internationales, l'inaction pouvait parfois être observée et tolérée là où dans un contexte national comparable elle serait inadmissible. Un exemple d'inaction internationale qui serait inacceptable à l'échelon national est celui de troupes des Nations Unies n'ayant pas mandat d'intervenir en cas d'atrocités, même commises devant leurs

yeux; un autre était un éventuel mécanisme de "réaction lente" d'un système de poursuite dans le cadre de la cour criminelle internationale en projet.

65. On fait valoir qu'un document relatif à des règles humanitaires minimales constituerait un outil puissant à la disposition, entre autres, d'organisations agissant au niveau local, car il mettrait le sens de la norme impérative du droit (jus cogens) et la clause Martens à la portée du grand public, quel qu'en soit l'âge. Des règles ou des normes internationales seraient très utiles pour les organisations humanitaires internationales, et un document ou une déclaration d'un type ou d'un autre ferait grandement avancer la cause.

66. D'autre part, on se demandait si un document de règles humanitaires minimales deviendrait un outil de renforcement de la connaissance des droits de l'homme ou au contraire un moyen de critiquer certains pays. La Charte des Nations Unies énonce, par exemple à l'Article 2, d'importantes dispositions s'appliquant aux relations entre les Etats et entre ceux-ci et l'Organisation des Nations Unies; tout nouveau document devrait s'en inspirer. Toutefois, d'autres participants ne voyaient pas les choses de cette façon, puisque l'objet principal d'un document sur des règles humanitaires était l'individu, non l'Etat. On a aussi fait ressortir que l'accent avait été mis sur les droits des individus et les devoirs des Etats, alors que les devoirs de l'individu passaient au second plan.

67. Il était à espérer qu'un document sur des règles humanitaires minimales ne nuirait pas à l'adhésion au Protocole additionnel II et à l'application de l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

68. Plusieurs participants ont débattu les effets des règles humanitaires minimales et de leur application sur d'autres normes internationales : seraient-elles utilisées abusivement du fait qu'elles existaient parallèlement à d'autres règles internationales ? Entraveraient-elles d'autres efforts tendant à établir des normes internationales ? Pourraient-elles provoquer une prorogation en chaîne de demandes d'autres normes comparables, dans des domaines autres que l'humanitaire ? Comment pourraient être mis en oeuvre les mécanismes de surveillance ?

69. En réponse aux craintes exprimées par un participant, on a fait remarquer, en donnant des exemples de l'expérience de l'OSCE, qu'une déclaration ne serait pas nécessairement un pas vers un traité, mais elle faciliterait l'interprétation des obligations internationales. Un participant a mis en doute la nécessité de réaffirmer ce qui avait déjà été codifié, si la déclaration n'allait pas au-delà des obligations déjà définies.

70. Il a été souligné que le débat avait fait ressortir la nécessité d'analyser toutes les questions en jeu, les répercussions d'un nouveau document et le choix entre les "règles de droit directives" et les "règles de droit impératives" pour la solution des problèmes débattus.

C. Reprise du débat

71. M. Gören Melander, Directeur de l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire à l'Université de Lund, a rouvert le débat

au début du deuxième jour de l'Atelier. Il a formulé des remarques sur le débat du premier jour et les questions au programme du deuxième jour de l'Atelier.

72. Au sujet de la question 3 (Lacunes et carences des régimes juridiques de protection), il a fait observer que des victimes de violences étaient à déplorer dans presque tout conflit armé - qu'il soit guerre civile ou troubles intérieurs. Les violences étaient peut-être contraires au droit international coutumier, mais l'incertitude ne manquerait pas de rendre parfois difficile l'application de ce droit. Par conséquent, les lacunes et les carences devraient être examinées sur la toile de fond des traités en vigueur dans le domaine.

73. Le droit relatif aux droits de l'homme présentait des lacunes quant aux règles d'administration de la justice. M. Melander a invoqué les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, assortis de clauses de dérogation permettant à un Etat partie, en cas de danger public exceptionnel, de prendre des mesures qui dérogent à ces droits, bien que les garanties fondamentales prescrites à l'article 75 du Protocole additionnel I et à l'article 4 du Protocole additionnel II restent applicables. En outre, les articles relatifs aux garanties fondamentales n'allaient pas aussi loin que les articles 9 et 14. Certes, cette lacune pouvait être comblée par l'adoption d'un protocole additionnel au Pacte, rendant non dérogoires les articles 9 et 14. Mais une telle solution n'était pas en vue.

74. Toutefois, les traités relatifs au droit humanitaire présentaient des lacunes et des carences plus importantes. Pour ce qui était de savoir comment qualifier un conflit armé, M. Melander voyait la nécessité d'une règle faisant autorité, juridiquement contraignante pour les parties au conflit armé. Une des solutions possibles était que ce soit le Conseil de sécurité des Nations Unies qui, en vertu du Chapitre VII, se charge de qualifier tout conflit armé.

75. Toutefois, même en cas d'applicabilité de l'article commun 3 et du Protocole additionnel I, plusieurs lacunes subsistaient :

- a) Protection insuffisante de la population civile;
- b) Règles floues en ce qui concerne l'emploi de certaines armes dans les conflits armés non internationaux, alors même que ces armes étaient bannies dans les conflits armés internationaux;
- c) Carence des règles relatives aux personnes hors de combat;
- d) Insuffisance des dispositions relatives à l'aide humanitaire;
- e) Manque de protection concernant les personnes déplacées à l'intérieur du pays;
- f) Absence d'un traité universel applicable aux réfugiés en cas de conflit armé.

76. En ce qui concerne la question 4 (Base de référence et critères communs), M. Melander a invoqué la clause Martens. Cette clause était sans doute importante, mais le grand public n'en percevait clairement ni le sens immédiat ni les conséquences, car elle était rédigée en termes trop généraux.

77. M. Melander a dressé un parallèle avec les dispositions relatives au droit humanitaire mentionnées en termes généraux dans la Charte des Nations Unies et dont la portée avait été précisée en 1948 par l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il était pour l'adoption d'un document similaire relatif au droit humanitaire, une "Déclaration universelle du droit humanitaire" ou des "Règles humanitaires minimales", qui aurait l'avantage de se présenter sous forme d'un document simple, pouvant être utilisé à des fins éducatives. Tout comme pour les droits de l'homme, pour être appliqué et respecté, le droit humanitaire doit être connu du public.

78. Pour ce qui est de la question 6 (Risque d'avoir des règles en retrait), M. Melander a signalé l'existence de règles "minimales" dans d'autres domaines, par exemple l'Ensemble de règles minimales pour le traitement de détenus. L'adoption de telles règles n'avait entraîné le recul d'aucune règle; en fait, dans de nombreux pays les conditions des prisonniers étaient bien meilleures que ce que prévoient les règles minimales. Dans le domaine des droits de l'homme, les traités pouvaient être considérés comme des "règles minimales", qui n'avaient cependant pas empêché certains Etats d'accorder aux individus un traitement plus favorable. Il doutait que les "règles de droit directives" puissent influencer négativement sur les dispositions des "règles de droit impératives".

D. Question 3 (Lacunes ou carences), question 4 (Nécessité d'une base de référence et de critères communs) et question 6 (Eviter l'établissement de règles en retrait par rapport aux obligations existantes)

79. Il a été souligné que les personnes qui avaient le plus besoin d'être protégées étaient celles qui venaient de régions où les structures de l'Etat s'étaient effondrées. De ce fait, tout nouveau document devrait confirmer les raisons justifiant le droit d'asile là où la fuite était la seule forme de protection. L'expérience enseignait la nécessité d'une convergence entre les deux formes de règles de droit. L'échange de vues sur une "zone grise" pourrait s'étendre à perte de vue. Il faudrait plutôt se pencher sur le "fonds commun" de droit relatif aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Ce "fonds commun" réaffirmerait le principe d'humanité.

80. Une délégation a rappelé les limitations de la proclamation de l'état d'urgence énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que les observations du Comité des droits de l'homme concernant les dérogations aux articles 9 et 14 du Pacte. "La loi doit être connue" du grand public, par les jeunes et par les vieux, par les civils comme par les militaires. Les Etats seraient peut-être incités à ratifier les instruments internationaux s'ils savaient que dans un conflit les adversaires seraient liés par les mêmes règles.

81. Un autre participant a réitéré l'avis qu'il existait des lacunes dans les cas d'état d'urgence, contredisant par là l'orateur précédent, selon

lequel la protection des droits de l'homme était pleinement assurée dans les situations de troubles internes.

82. Un représentant a cité les trois éléments de la clause Martens, soit les usages établis, les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique, et a demandé où l'on pouvait trouver codifiées les règles les plus fondamentales applicables à toute personne. Pour lui le débat en cours était une "distillation du droit existant".

83. Un autre participant a lancé une mise en garde contre l'exagération de la portée des dérogations et aussi contre l'inclusion de groupes non gouvernementaux. Cette extension risquerait de constituer indirectement une incitation à la création de nouveaux groupes. Ce représentant trouvait quelque mérite à l'ambiguïté des termes. Pour ce qui est des dérogations, les "règles de droit directives" pourraient influencer progressivement sur les "règles de droit impératives". Dans ce contexte, il devenait difficile, devant la cascade de réserves et d'objections, de voir quelles étaient les obligations de base.

84. Quelques participants ne sont inquiétés quant à la possibilité de préciser les obligations des groupes non gouvernementaux, et se sont prononcés en faveur de textes applicables à toute personne, dans toutes les situations. On estimait qu'en donnant de l'extension à la clause Martens, il serait possible d'établir des règles applicables en toute situation. D'autre part, il ne fallait pas se limiter à une seule partie du problème et négliger les causes premières de souffrance : conflits, problèmes de transfert d'armement et déni du droit de développement.

85. Un participant a illustré la question des lacunes intentionnelles et non intentionnelles des régimes de protection, en rappelant qu'en mai 1972 deux douzaines d'articles avaient été retranchés du projet de Protocole additionnel II au cours des derniers jours de négociation afin d'en rendre le texte acceptable. La conclusion était qu'il serait mieux d'avoir des textes simples, à la portée de tout le monde. Un autre participant a fait observer que les lacunes existantes étaient peut-être bien intentionnelles, mais les circonstances pouvaient avoir changé.

86. Il serait possible de remédier au manque de précision et aux ambiguïtés de la clause Martens en suivant l'exemple des tribunaux, qui devaient tenir compte des ambiguïtés de leur législation nationale. D'une manière générale, c'étaient les entités autres que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies qui posaient des problèmes juridiques.

87. A ce sujet, un participant souhaitait que l'on s'attache plus au renforcement de la vigilance qu'au débat de formalisme juridique. Les lacunes et les ambiguïtés pouvaient faire les délices des juristes, mais l'exemple du document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE montre que la distinction entre "règles de droit directives" et "règles de droit impératives" avait été largement exagérée.

88. Un autre participant a souligné que les conflits contemporains prouvaient surabondamment que la protection présentait des failles. Pour les victimes, il n'était pas très intéressant de savoir si ces failles tenaient ou non à une carence des règles. Il fallait forger un outil adapté aux victimes et de nature à les aider. Dans ce contexte, plusieurs orateurs ont dit leur préférence pour de nouvelles règles éventuelles, qui s'appliqueraient à

"toutes les situations de violence interne non visées par le droit international humanitaire" plutôt qu'à "toutes les situations". On a fait observer que comme la plupart des guerres étaient précédées de violations massives des droits de l'homme, un nouveau document éventuel serait plus efficace si ses objectifs étaient clairement énoncés.

89. On a souligné à ce sujet qu'il fallait moins s'attarder sur les distinctions entre droit relatif aux droits de l'homme et droit international humanitaire, car dans la pratique ces deux formes de droit étaient étroitement reliées et interactives. En étudiant les options des règles de droit selon qu'elles étaient "directives" ou "impératives", il fallait se rappeler que l'élaboration de "règles de droit impératives" prenait énormément de temps. Il fallait poursuivre l'étude des "lacunes". Les massacres de civils lors des conflits armés étaient considérés comme quelque chose de "naturel", non comme une violation du droit international humanitaire.

90. Dans ce débat, un participant a rappelé que les Etats étaient guidés par leur intérêt, ce dont il fallait tenir compte quand on cherchait à mettre au point de nouvelles règles, pour un nouveau document. Le produit, quel qu'il soit, devait être accepté par les Etats. La seule solution consistait à rédiger des dispositions pouvant s'appliquer à "toutes les situations non visées par le droit international humanitaire ou le droit national".

91. On a fait observer que les "règles de droit directives" avaient plus d'effet dans les pays caractérisés par une société civile bien développée. Néanmoins, les dispositions des "règles de droit directives" pouvaient avoir d'importants effets dans tout pays, comme en témoignait la "procédure 1503" de la Commission des droits de l'homme, qui se fondait sur la Déclaration universelle, et non pas sur un traité. Un participant a rappelé que la "procédure 1503" fonctionnait sur la base d'un accord mutuel.

92. Pour un participant, le débat semblait glisser vers la perception d'un nouveau document comme outil pédagogique. La meilleure solution pourrait alors être de créer une équipe spéciale gouvernementale, chargée de rédiger un manuel. Le droit national pouvait avoir des résultats qui échappaient au droit international, comme en témoignait le fait que lors du conflit du Chiapas, le droit national fondé sur l'article commun 3 avait suffi pour que le CICR puisse se mettre à l'oeuvre dans un délai de sept jours.

E. Regain d'intérêt pour la question 4

93. Un critère commun "applicable à toutes les situations" était d'évidence nécessaire, mais l'on ne voyait pas bien que faire pour que les acteurs autres que les Etats se considèrent comme liés par de telles dispositions. Un participant a rappelé que tous les groupes non gouvernementaux aspiraient à une certaine reconnaissance et pouvaient donc être incités à respecter des règles universelles. D'autres participants ont déconseillé une reconnaissance injustifiable, directe ou indirecte, de groupes armés non gouvernementaux. Il a été souligné que les gouvernements n'étaient pas les seuls à commettre des violences; il fallait aussi demander des comptes aux rebelles et aux guérillas. Ce fait était désormais mieux mis en relief. A ce propos, on a rappelé que le Rapporteur spécial sur El Salvador avait consacré dans un de ses rapports un chapitre aux acteurs non gouvernementaux.

94. Il a été souligné que l'article 17 de la Déclaration de règles humanitaires minimales visait explicitement le problème de la non-reconnaissance des acteurs non gouvernementaux. On a en outre rappelé qu'avoir des droits c'était aussi avoir des responsabilités. Un problème particulier d'exécution de la loi s'appliquait aux cas où un Etat ne pouvait pas exercer son autorité sur le territoire national.

F. Question 7 (Conclusions pour l'avenir)

95. Voir la partie IV, Conclusions, ci-dessous.

IV. CONCLUSIONS

96. Lors de l'Atelier, qui s'est déroulé sous la forme d'un débat libre, les participants ont constaté l'urgence qu'il y avait de défendre ceux qui, faute d'une protection suffisante, étaient exposés à des souffrances extrêmes. Toutefois, ils n'ont pas cherché à définir la méthode à utiliser : qu'il s'agisse de règles de droit "directives" ou "impératives" ou encore d'une déclaration semblable à la Déclaration de règles humanitaires minimales.

A. Résultats de l'Atelier

97. A la séance de clôture de l'Atelier, consacrée aussi au débat général sur la question 7, les participants ont adopté le texte suivant, représentant les conclusions de l'Atelier :

"Conclusions de l'Atelier"

1. La Commission des droits de l'homme de l'ONU devrait prier le Secrétaire général d'entreprendre, en coordination avec le Comité international de la Croix-Rouge, une étude analytique des questions examinées par l'Atelier du Cap sur les règles humanitaires minimales. Les gouvernements, les organes conventionnels, les organisations internationales, le HCR, ainsi que toutes les organisations régionales et les organisations non gouvernementales, devraient être invités à contribuer à l'étude, s'il y a lieu.

2. L'étude analytique devrait être guidée par la nécessité pressante de défendre ceux qu'une protection insuffisante expose à des souffrances extrêmes. En tirant parti de l'expérience amassée ces dernières années, l'étude devrait s'étendre à toutes les questions débattues lors de l'Atelier du Cap, selon la perspective des différents acteurs, et évaluer la nécessité d'un document de l'ONU qui énoncerait et défendrait des règles humanitaires minimales ou des règles d'humanité applicables dans toutes les circonstances. Il faudrait aussi envisager la possibilité d'utiliser l'étude dans le système des Nations Unies, par exemple lors d'un séminaire à participation non limitée tenu sous l'égide de la Commission des droits de l'homme.

3. L'Atelier du Cap incite les gouvernements, les organisations internationales et régionales ainsi que les organisations non gouvernementales et la société civile à promouvoir un débat sur la nécessité et l'application de règles humanitaires minimales ou

de règles d'humanité valables dans toutes les circonstances, ainsi que de mesures pratiques visant à améliorer la situation de ceux qui sont éprouvés."

B. Idées avancées lors de l'Atelier

98. A la séance de clôture, il a été convenu de consigner dans le rapport un certain nombre d'idées exprimées au cours de l'Atelier quant à ce qu'il fallait faire pour améliorer la situation de ceux qu'une protection insuffisante exposait à des souffrances extrêmes. Ces idées sont énumérées ci-après :

1. Le transfert d'armes et de moyens techniques et de savoir-faire en matière d'armements devrait être bridé là où l'on pouvait craindre qu'il puisse en être fait un usage contrevenant au droit international humanitaire.
2. Les Etats parties au Protocole additionnel I devraient recourir à la procédure prévue à l'article 90 pour saisir la Commission internationale d'établissement des faits, créée en vertu de cet article, des questions liées au respect du droit international humanitaire.
3. Tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies doivent s'attacher à hâter la création d'une cour criminelle internationale efficace (assortie des dispositions prévoyant un procureur indépendant).
4. Les parties à un conflit armé doivent rester en contact pour déterminer quelles sont les règles internationales applicables à leur situation.
5. Les parties en guerre devraient être incitées à convenir pour le moins d'un minimum d'adhésion aux bonnes règles.
6. Les parties en conflit devraient être encouragées à surveiller en commun certains points, pour empêcher que des agents provocateurs ne puissent faire accuser à tort l'un ou l'autre des côtés de violation des engagements.

Appendice 1

Programme

Vendredi 27 septembre (9 heures - 13 h 30 : séance ouverte aux organes d'information)

9 heures Cérémonie d'ouverture

- Ouverture officielle de l'Atelier déclarée par M. A.M. Omar, Député et Ministre sud-africain de la justice
- Allocution liminaire : M. B. Pityana, Président de la Commission sud-africaine des droits de l'homme
- M. Asbjørn Eide, Directeur de l'Institut norvégien de droits de l'homme : Règles humanitaires minimales - L'approche générale

11 heures Orateurs faisant des déclarations liminaires

- M. Yves Sandoz, Directeur du droit international et de la doctrine, Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : les Règles humanitaires minimales et le droit international humanitaire
- M. Zdzislav Kedzia, Représentant du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme : les Règles humanitaires minimales et les droits de l'homme
- M. Francis Deng, Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé des questions des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
- M. Adama Dieng, Secrétaire général de la Commission internationale de juristes : Règles humanitaires minimales - Le concept

14 h 30 Récapitulation présentée par le Rapporteur et présentation des questions à examiner en débat général

14 h 45 Débat général

Samedi 28 septembre

9 heures Reprise du débat - communications de M. Göran Melander, Directeur de l'Institut Raoul Wallenberg

Débat général

14 heures Allocution du juge Chaskalson, Président de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud

15 heures Débat général

Dimanche 29 septembre

9 heures Débat général

11 heures Séance de clôture

12 h 30 Conférence de presse des Coprésidents : le juge Goldstone et
M. R.K. Rwelamira, et le Rapporteur, M. Nils Eliasson

Appendice 2

TEXTE DE LA CLAUSE MARTENS ET DE L'ARTICLE 3 COMMUN
AUX CONVENTIONS DE GENEVE DU 12 AOUT 1949

La "clause Martens" figure dans le préambule de la Convention de La Haye No IV du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Et elle figure aussi au paragraphe 2 du titre premier du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949, dans la rédaction ci-après :

"Dans les cas non prévus par le présent Protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique."

L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 est rédigé comme suit :

"Article 3

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibées, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

a) Les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;

b) Les prises d'otages;

c) Les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;

d) Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit."
