NATIONS
UNIES

E

Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1998/87
5 janvier 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-quatrième session
Point 15 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 analytique soumis par le Secrétaire général
en application de la résolution 1997/21 de
la Commission des droits de l'homme

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes	Page
Introduction	1 - 4	3
I. TERMINOLOGIE	5 - 7	3
II. GENERALITES	8 - 16	4
A. Bref historique du débat	8 - 13	4
B. Rappel	14 - 16	6
III. VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME DANS LES SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES	17 - 37	7
A. Caractéristiques communes	17 - 23	7
B. Violations systématiques	24 - 37	8

GE.98-10022 (F)

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes	Page
IV.	APERCU DES PROBLEMES	38 - 45	11
V.	DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME ET SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES	46 - 69	13
	A. Dérogation	50 - 58	14
	B. Les groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat et le droit relatif aux droits de l'homme	59 - 65	16
	C. Manque de spécificité des règles existantes en matière de droits de l'homme	66 - 69	19
VI.	DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES	70 - 88	20
	A. Application du droit international humanitaire aux situations de violences et de conflits internes	73 - 83	21
	B. Droit international coutumier en matière humanitaire	84 - 88	25
VII.	AVANTAGES ET DESAVANTAGES D'UNE DEFINITION DES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES	89 - 95	26
VIII.	QUELLES SONT LES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES ? .	96 - 99	27
IX.	NATURE D'UN ENONCE DES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES	100 - 102	28
X.	CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS POUR LA POURSUITE DES TRAVAUX	103 - 107	29

Introduction

1. Dans sa résolution 1997/21 intitulée "règles humanitaires minimales", la Commission des droits de l'homme a prié le Secrétaire général d'élaborer "un rapport analytique sur la question des règles d'humanité fondamentales" en vue de le lui soumettre, à sa cinquante-quatrième session, en prenant en considération en particulier les questions soulevées dans le rapport de l'Atelier international sur les règles humanitaires minimales tenu au Cap (Afrique du Sud), en septembre 1996, et en définissant notamment les règles communes du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire qui sont applicables en toute circonstance.

2. Les questions soulevées par la résolution 1997/21 sont complexes, touchant des points difficiles de droit et de méthode. Elles méritent une étude attentive et la coopération concrète de différentes parties. En conséquence, le but du présent rapport n'est pas de parvenir à des conclusions fermes mais plutôt de mettre en place le cadre de débats futurs sur la question des règles d'humanité fondamentales. Pour cela, on exposera les différents problèmes et questions qui se posent. Quelques activités complémentaires éventuelles sont proposées, notamment l'identification de questions nécessitant une étude plus poussée.

3. La Commission, dans sa résolution 1997/21, a prié également le Secrétaire général de s'informer des vues des gouvernements, des organismes des Nations Unies, en particulier du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme et des organisations intergouvernementales, ainsi que des organisations régionales et des organisations non gouvernementales. Comme les années précédentes, un certain nombre de réponses ont été reçues; celles qui sont parvenues jusqu'à la fin de 1997 figureront dans un rapport complémentaire. La plupart des gouvernements et des organisations intergouvernementales qui ont répondu jusqu'à présent ont été en général favorables à l'élaboration de "règles humanitaires minimales" ou de règles d'humanité fondamentales, même si nombre d'entre eux ont recommandé de poursuivre l'examen de certaines questions. Les réponses reçues à ce jour ont été étudiées avec soin et nombre de points qui y sont soulevés sont abordés dans le présent rapport.

4. Le Secrétaire général a été prié d'élaborer son rapport en coordination avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui doit être remercié vivement de ses observations et de ses avis.

I. TERMINOLOGIE

5. Pour faciliter la discussion, il est utile de faire dès le début quelques remarques sur l'emploi de certains termes et expressions. La question à l'examen avait été intitulée "règles humanitaires minimales," suite à une déclaration portant ce titre qui avait été soumise en 1991 à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (voir E/CN.4/Sub.2/1991/55) et qui avait mené au débat actuel. Toutefois, la résolution la plus récente de la Commission fait explicitement référence aux "règles d'humanité fondamentales", expression qui semble préférable pour plusieurs raisons. Premièrement, l'emploi du qualificatif "minimales" a été critiqué (notamment lors de l'Atelier tenu

au Cap) et, deuxièmement, l'expression "normes humanitaires" pourrait laisser penser qu'il s'agit exclusivement du droit international humanitaire (le droit régissant les conflits armés) alors que ce domaine du droit international ne constitue qu'une partie de la question à l'examen. Dans son emploi initial, l'expression "règles humanitaires" devait englober tant le droit international des droits de l'homme que le droit international humanitaire, mais il semblerait que l'expression "règles d'humanité" convienne mieux à cette fin. De plus, de nombreux débats ont porté ces dernières années sur la question de l'assistance humanitaire, notamment sur les critères qui devraient régir la fourniture et la délivrance de cette assistance. Il s'agit certes d'un sujet du même ordre mais non pas de la question centrale à l'examen de sorte qu'il apparaît préférable, pour éviter toute confusion, d'employer l'expression "règles d'humanité".

6. La deuxième question de terminologie concerne la manière dont il convient de décrire les combats et les actes de violence qui ont lieu à l'intérieur des pays. Seuls les "conflits armés", qu'ils aient ou non un caractère international, sont régis par le droit international humanitaire, lequel offre quelques critères pour déterminer si les actes de violence commis dans un pays constituent un conflit armé interne, tombant de ce fait sous le coup des règles pertinentes. Toutefois, l'application de ces critères est souvent un sujet de désaccord et peut mener à des malentendus sur l'emploi de termes tels que "conflit armé interne" ou même "conflit interne". Pour éviter de tels malentendus, il sera fait généralement usage dans le présent rapport de l'expression "violence interne" pour décrire les situations où des combats et des conflits, quelle qu'en soit l'intensité, ont lieu à l'intérieur d'un pays, sans préjudice de toute caractérisation juridique des combats aux fins de l'application du droit international humanitaire.

7. La troisième question de terminologie concerne la description des groupes ayant pris les armes contre le gouvernement. Un certain nombre d'appellations sont possibles : groupes terroristes, guérillas, mouvements de résistance, etc., termes possédant chacun différentes connotations. Dans le présent rapport, les expressions "groupe armé" ou "groupe armé qui ne dépend pas de l'Etat" seront utilisées pour décrire ceux qui prennent les armes pour contester l'autorité du gouvernement, laissant de côté la question de savoir s'ils sont de par leurs activités et leurs buts des "terroristes" ou des "combattants de la liberté" [1]. Le choix de l'expression plus neutre - groupe armé - n'a nullement pour but de reconnaître une légitimité quelconque au groupe concerné ou à sa cause car ces groupes peuvent commettre - et commettent souvent - des actes de terrorisme.

II. GENERALITES

A. Bref historique du débat

8. La nécessité de définir des règles d'humanité fondamentales vient de ce que l'on observe à l'heure actuelle que ce sont souvent les situations de violences internes qui font peser les menaces les plus graves sur la dignité et la liberté des êtres humains. La justesse de cette observation se vérifie dans de nombreux pays de par le monde. Les rapports élaborés par ou pour les organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme ne cessent de souligner le lien existant entre les violations des droits de l'homme et les

affrontements violents opposant des groupes armés et des forces gouvernementales, ou simplement différents groupes armés. Bien que ces situations conduisent fréquemment aux violations les plus flagrantes des droits de l'homme, il existe des désaccords et des doutes quant aux normes applicables du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire. Les règles applicables du droit international humanitaire diffèrent selon la nature et l'intensité du conflit considéré. Il existe des désaccords concernant le stade de violence interne qui doit être atteint pour que les règles du droit humanitaire régissant les conflits armés internes deviennent applicables. Même lorsque ces règles sont manifestement applicables, il est généralement reconnu que contrairement aux règles applicables dans les conflits armés internationaux, elles ne garantissent qu'une protection très minime.

9. En outre, on a jusqu'à ce jour considéré que les règles du droit international des droits de l'homme ne créaient des obligations juridiques que pour les gouvernements alors qu'il importe également dans les situations de violences internes, de considérer le comportement des groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat. On fait également valoir que certaines normes relatives aux droits de l'homme n'ont pas la spécificité requise pour être efficaces dans les situations de conflits violents. Enfin, des préoccupations ont été exprimées quant à la possibilité pour les gouvernements de déroger dans ces situations à certaines obligations énoncées dans le droit relatif aux droits de l'homme.

10. Le contraste entre l'ampleur des violations perpétrées dans des situations de violences internes et l'absence apparente de règles claires a incité à élaborer des "règles humanitaires minimales" ou des règles d'humanité fondamentales. Le plus notable à cet égard a été l'élaboration, par un groupe d'experts non gouvernementaux, de la Déclaration sur les règles humanitaires minimales de Turku/Åbo (Finlande), en 1990, (au cours d'une réunion organisée par l'Institut des droits de l'homme de l'Åbo Akademi). Il est rappelé dans le préambule de cette déclaration que :

> "... le droit international, du point de vue des normes humanitaires et des normes relatives aux droits de l'homme applicables dans les conflits armés, ne protège pas suffisamment les êtres humains dans les périodes de violences internes, de troubles, de tensions et de crise." [2]

11. Ce document a été examiné par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à sa quarante-troisième session, en 1991. A sa quarante-sixième session, en 1994, la Sous-Commission a décidé de le transmettre à la Commission des droits de l'homme afin que celle-ci puisse l'examiner "en vue de l'élaborer plus avant et, à terme, de l'adopter" (résolution 1994/26). En 1995, la Commission des droits de l'homme a considéré, dans sa résolution 1995/28, ayant pris acte de la résolution de la Sous-Commission, que les principes applicables en cas de situation de violence, de trouble, de tension et d'urgence internes et de situations apparentées devaient être conformes au droit international et à la Charte des Nations Unies et a demandé que la Déclaration sur les règles humanitaires minimales soit transmise aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales pour qu'ils formulent leurs observations à ce sujet.

12. Lorsqu'elle a examiné la question à sa quarante-deuxième session, en 1996, la Commission des droits de l'homme n'a fait référence de façon spécifique a aucun document particulier mais a de nouveau reconnu la nécessité d'examiner la question des principes applicables dans les situations de violences internes. Elle s'est en outre félicitée de l'offre faite par les pays nordiques d'organiser, en coopération avec le CICR, un atelier qui devrait examiner cette question (résolution 1996/26). Comme il a été indiqué, cet atelier a été organisé au Cap (Afrique du Sud), en septembre 1996, et a fait l'objet d'un rapport (E/CN.4/1997/77/Add.1) qui a été soumis à la Commission des droits de l'homme à sa dernière session.

13. En conséquence, la question principale à examiner concerne la nécessité et l'opportunité de définir des principes ou des règles en vue de mieux protéger la personne humaine dans les situations de violences internes. Compte tenu du terrible bilan des atrocités et des souffrances auxquelles ces situations ont donné lieu ces dernières années, l'occasion d'examiner cette question est à fois bienvenue et opportune.

B. Rappel

14. Avant de poursuivre, il est utile de rappeler que dans nombre de situations, la guerre elle-même ou le recours à la violence est la négation des droits de l'homme. Comme il est indiqué dans le préambule de la Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples à la paix (résolution 39/11 de l'Assemblée générale en date du 12 novembre 1984, annexe), l'Assemblée générale est convaincue que l'absence de guerre est, au niveau international, une condition primordiale du bien-être, de la prospérité matérielle et du progrès des Etats, ainsi que de la réalisation complète des droits et des libertés fondamentales de l'homme proclamés par l'Organisation des Nations Unies.

15. Les mesures visant à lutter contre les violations des droits de l'homme dans les situations de violences internes ne doivent pas empêcher la poursuite des efforts visant à prévenir ou faire cesser cette violence. Elles ne doivent pas non plus alimenter l'argumentation défaitiste selon laquelle pareils efforts sont voués à l'échec. La nécessité de s'attaquer aux causes profondes de la violence et des conflits doit demeurer l'élément central des efforts des Nations Unies. A cet égard, il convient de mettre spécialement l'accent sur la protection des minorités, sur le renforcement de la démocratie et des institutions démocratiques, sur l'élimination des obstacles entravant la réalisation du droit au développement et sur le respect des droits de l'homme en général.

16. Le présent rapport repose sur l'idée première que les droits de l'homme sont interdépendants et liés entre eux. Le succès des efforts visant à réduire les violations de ces droits dans les situations de violences internes dépend d'une plus grande prise de conscience et d'un meilleur respect de tous les droits de l'homme. Il sera plus facile d'empêcher le recours à des méthodes de guerre consistant à affamer les populations civiles s'il y a reconnaissance du droit à l'alimentation et compréhension des obligations associées à ce droit. Parallèlement, même s'il n'existe pas de guerres "propres", l'histoire récente montre que les conflits dans lesquels les combattants réduisent au minimum l'emploi de la violence et accordent davantage d'attention aux règles

d'humanité fondamentales aboutissent plus aisément à une solution pacifique et offrent les conditions favorables à la réconciliation et à la justice.

III. VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME DANS LES SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES

A. Caractéristiques communes

17. Il semble nécessaire de faire au départ quelques observations sur les caractéristiques des situations de violences internes qui ont eu lieu depuis la fin de la guerre froide. Ces dernières années, plusieurs rapports publiés à l'intention des organismes et des institutions spécialisées des Nations Unies ou par eux ont porté sur les problèmes que posent ces situations [3]. Un certain nombre d'observations sont à retenir aux fins du présent rapport.

18. Si le nombre de conflits armés internationaux a diminué, le nombre de guerres civiles et d'autres situations de violences à l'intérieur des pays a en revanche augmenté. Il est difficile d'évaluer quantitativement l'ampleur du problème car il n'y a pas de véritable accord sur les facteurs à prendre en considération pour décider quelles situations sont les plus graves. Si l'on se base sur le nombre de morts, il y a eu en 1996, selon certains chercheurs, 19 situations de violences internes au cours desquelles au moins 1 000 personnes ont été tuées ("conflits de forte intensité"), et qui ont fait au total (depuis leur début qui remonte dans certains cas à de nombreuses années) entre 6,5 et 8,4 millions de morts. Si l'on tient compte des situations de violences internes qui, en 1996, s'étaient atténuées ou avaient cessé, on pourrait ajouter à ce chiffre deux millions de morts supplémentaires. Il y a eu en outre en 1996 une quarantaine d'autres situations internes qui ont causé la mort de 100 à 1 000 personnes ("conflits de faible intensité"), tuant au total des milliers de personnes [4]. Bien entendu, le nombre de victimes tuées dans les conflits ne représente qu'une faible partie des souffrances et des destructions auxquelles on assiste dans ces situations. Quel que soit le nombre exact des victimes, on ne saurait douter de l'ampleur du problème.

19. Ces situations sont caractérisées par l'existence d'une opposition armée à l'autorité du gouvernement lorsque un ou plusieurs groupes prennent les armes pour tenter d'atteindre, au sens large, des objectifs politiques [5]. Ces objectifs peuvent inclure l'acquisition d'une autonomie accrue ou même la sécession pour certaines minorités ethniques, religieuses ou linguistiques dans l'Etat concerné, le renversement du gouvernement au pouvoir, l'abolition de l'ordre constitutionnel en vigueur, ou la remise en cause de l'intégrité territoriale de l'Etat. Dans d'autres situations, lorsque le gouvernement tombe ou est incapable ou peu désireux d'intervenir, des groupes armés se battent entre eux, par exemple pour obtenir le droit de former un nouveau gouvernement ou assurer la suprématie ou la continuation de leur propre programme politique.

20. Le degré d'organisation de ces groupes armés, leurs effectifs, leur niveau d'entraînement et l'étendue du contrôle qu'ils exercent sur le territoire et la population varient d'une situation à l'autre. Parfois ces groupes peuvent ressembler à des gouvernements de fait qui contrôlent

territoire et population et créent ou entretiennent des services publics tels qu'écoles, hôpitaux, forces de l'ordre, etc. A l'opposé, certains groupes armés n'opèrent que sporadiquement ou de façon entièrement clandestine et n'exercent aucun contrôle direct sur le territoire. Certains groupes armés sont soumis à des chaînes strictes de commandement et de contrôle; d'autres sont plus ou moins organisés, diverses unités pouvant ne pas relever d'un commandement central effectif.

21. Dans nombre de situations de violences internes, les institutions publiques ne fonctionnent plus. Les écoles sont fermées, l'administration locale est paralysée et la police et l'appareil judiciaire sont affectés. Ces situations peuvent se limiter à certaines zones du pays ou être plus généralisées. Souvent les fonctions de l'Etat passe progressivement aux mains des militaires, les forces armées assurant les fonctions de la police civile et les tribunaux militaires jugeant des civils, et le commandement militaire échappe au contrôle des autorités civiles. Selon le degré et l'ampleur des violences, il peut aussi y avoir un impact sur les moyens d'existence de la population civile. Souvent, cet impact est plus particulièrement ressenti dans les zones rurales (où les combats ont généralement lieu), les paysans et les autres habitants qui vivent de la terre étant particulièrement vulnérables.

22. Il ne fait aucun doute que la facilité avec laquelle il est possible de se procurer des armes est une caractéristique prédominante de ces situations. Les forces gouvernementales comme les groupes armés sont généralement bien équipés en armes légères. Les effets dévastateurs des mines antipersonnel ont fait l'objet d'une importante publicité et des mesures importantes sont désormais prises en vue de les interdire, mais ce sont d'autres armes qui font le plus de victimes civiles [6] - notamment les fusils d'assaut, les pièces d'artillerie légère (par exemple, les mortiers) et les bombes ou grenades à fragmentation - dont l'utilisation inconsidérée ne suscite guère de condamnations à l'échelle internationale.

23. Le dernier élément commun à ces situations est le lien entre violence criminelle et violence "politique". Alors que certains groupes armés se limitent à des activités militaires, d'autres, qui prétendent cependant contester le pouvoir politique, s'apparentent surtout à des bandes de criminels pratiquant le vol, l'extorsion et le banditisme à grande échelle. Les forces gouvernementales se livrent elles aussi à de telles activités, l'effondrement des institutions civiles créant un climat d'illégalité générale dans lequel les agressions contre la population civile sont fréquentes et la corruption généralisée. Le banditisme et l'extorsion servent à financer et à faire durer les combats.

B. Violations systématiques

24. Dans son rapport, Mme Machel a appelé l'attention sur les chiffres "affligeants" indiquant que plus de deux millions d'enfants ont été tués dans des conflits pendant la dernière décennie, l'immense majorité dans des situations de violences et de conflits internes. Elle estime qu'il faut en conclure que "l'on se trouve, de plus en plus, aspiré dans un vide moral. Dans ce monde désolé, les valeurs humaines les plus élémentaires ont disparu; les enfants sont massacrés, violés et brutalisés; les enfants sont exploités comme soldats, et les enfants sont affamés et exposés à des

brutalités extrêmes. Une terreur et une violence aussi généralisées reflètent une victimisation délibérée. Il ne semble pas que l'humanité puisse sombrer plus loin". (A/51/306, par. 3).

25. Si les enfants sont particulièrement vulnérables, d'autres groupes courent également le risque de subir ces "actes de terreur et de violences incontrôlés". Ce sont notamment les femmes, les minorités ethniques, les réfugiés et les personnes déplacées, ainsi que les personnes détenues en liaison avec les actes de violence; de fait, la population civile en général est menacée.

26. Même si le chiffre de deux millions de morts parmi les enfants en dit long sur l'ampleur des violations, il convient de faire des observations supplémentaires sur la nature et le type des violations des droits de l'homme les plus fréquentes dans ces situations. Une étude exhaustive de la question dépasserait l'objet du présent rapport, mais il est possible d'y faire une fois de plus quelques observations d'ordre général.

27. Parmi les violations les plus graves figure la privation arbitraire du droit à la vie. Des civils sont attaqués et tués directement ou aveuglément par des forces et des groupes armés. Les massacres de civils sont courants. Souvent, la mort de civils résulte de l'utilisation aveugle d'armes. Les combattants capturés sont exécutés sommairement, de même que les non-combattants dont l'appartenance religieuse ou ethnique ou l'opinion politique en font des suspects aux yeux de leurs ravisseurs. D'autres meurent de faim ou de maladies, ayant été privés arbitrairement de secours d'urgence. Ceux qui exercent leur droit de protestation pacifique sont tués au cours d'interventions de forces de police ou de sécurité employant une force excessive.

28. La pratique de la torture ou de traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants est souvent liée aux situations de violences internes. On soumet à la torture les personnes détenues en rapport avec des actes de violence pour extorquer des aveux, pour leur faire donner des renseignements sur les groupes d'opposition ou pour les brutaliser ou les intimider. Les combattants capturés, les membres d'organisations politiques qui manifestent leurs opinions, les villageois et les paysans habitant dans les zones de combats ainsi que les sympathisants présumés des partis d'opposition risquent tous d'être soumis à la torture. On frappe et on maltraite les nouvelles recrues dans les forces ou groupes armés pour les contraindre à obéir. On force les villageois à servir de main-d'oeuvre aux forces et groupes armés dans des conditions souvent épouvantables.

29. Les conflits entraînent souvent des déplacements de personnes, la population fuyant les zones touchées, mais les atteintes délibérées à la liberté de circulation sont aussi une pratique fréquente. Les civils sont arrêtés et déplacés contre leur gré et sans aucune justification. Ces opérations ont pour but de créer des zones de "sécurité" en vue de priver des groupes armés de l'appui indirect de la population civile ou pour punir ou terroriser des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses considérées comme hostiles, ou les expulser de certains territoires. Ceux qui prennent la fuite ou qui sont expulsés sont empêchés d'accéder à des zones sûres, dans leur propre pays ou dans d'autres pays ou sont refoulés vers des zones

d'insécurité. La sécurité revenue, ils sont souvent empêchés de retourner chez eux et condamnés à vivre en exil. De plus, les personnes déplacées sont souvent maintenues dans des camps dans des conditions proches de l'internement ou de la détention.

30. Du fait de leur vulnérabilité, les enfants sont particulièrement exposés à des violations et Mme Machel a mis l'accent également sur les atteintes aux droits fondamentaux de l'enfant au cours des conflits internes. L'impact de la violence sur les droits liés à l'éducation, à la santé, au bien-être et au développement en général de l'enfant peut être considérable. Ces problèmes sont plus aigus encore dans le cas des enfants qui sont devenus orphelins ou ont été séparés (souvent par la force) de leur famille par suite des combats. En outre, des enfants sont recrutés dans les forces armées et envoyés au combat, ils sont utilisés comme une source commode de travail forcé pour les forces armées et sont soumis à des violences sexuelles.

31. La plupart des combattants sont des hommes, fait qui a d'énormes incidences sur la protection des droits fondamentaux des femmes dans les situations de violences internes. Les soldats et les membres des groupes armés violent les femmes et les filles et les enlèvent pour les forcer à se prostituer. La majorité des civils pris dans les combats sont souvent des femmes et des enfants, notamment parmi les personnes déplacées, qui subissent en conséquence une partie disproportionnée des violations commises contre la population civile [7].

32. Le droit de ne pas être privé arbitrairement de liberté et le droit à une procédure régulière sont fréquemment violés eux aussi. Il arrive que des centaines, voire des milliers de personnes soient détenues en liaison avec les combats; dans nombre de cas, les personnes soupçonnées d'appartenir à des groupes armés ou leurs sympathisants sont maintenus en détention pendant des mois ou des années sans être ni inculpés ni jugés. Même lorsqu'il y a procès, les garanties fondamentales d'un procès équitable sont souvent bafouées et on utilise les tribunaux militaires pour juger et condamner des civils. Des groupes armés prennent des otages et organisent des "procès" pour juger des personnes qu'ils soupçonnent d'être des opposants politiques ou des "traîtres". Les forces gouvernementales et les groupes armés placent des personnes en détention mais nient qu'elles soient entre leurs mains, de telle sorte que des dizaines de milliers de personnes ont été portées disparues ou n'ont pas été retrouvées ces dernières années. En général, elles ont été tuées et l'on a fait disparaître les corps en secret.

33. Enfin, il est fait généralement peu de cas des protections dues aux civils. Les biens des civils - maisons, objets personnels, cultures, bétail - sont détruits ou pillés de façon aveugle. Les hôpitaux et les écoles ainsi que les édifices religieux et culturels sont délibérément détruits. On prive les civils de l'accès aux secours d'urgence tels que les denrées alimentaires et les médicaments ou on intervient de façon injustifiée dans la distribution des secours en question. Les protections dues au personnel médical et religieux ne sont pas respectées. On empêche des organisations humanitaires reconnues de fonctionner, on menace et on agresse leur personnel et on vole ou détruit leur matériel.

34. Le trait commun à l'ensemble de ces violations des droits de l'homme est que dans l'écrasante majorité des cas, les victimes ou leurs familles n'obtiennent pas justice. Ceux qui tuent, torturent, violent ou agressent agissent dans la quasi-impunité, ayant apparemment la certitude de ne jamais avoir à rendre compte de leurs méfaits.

35. Toutes ces violations ont également pour caractéristique commune qu'il est souvent difficile de déterminer les responsables des actes de violence. L'existence d'une situation de violence interne signifie généralement qu'au moins deux forces ou groupes rivaux, souvent davantage, ont eu recours à la force, leur hostilité et leur méfiance mutuelles alimentant abondamment leurs activités de désinformation et de propagande. Les allégations selon lesquelles une partie commettrait des violations de telle manière que l'autre partie en apparaisse responsable ne sont pas toujours à écarter. Lorsque des violations ont lieu dans des zones reculées, il peut être très difficile d'en identifier les auteurs. Les difficultés s'accroissent encore lorsque les autorités restreignent la circulation des informations et le fonctionnement des médias d'information, notamment en empêchant les journalistes de se rendre dans les zones de conflits. Un autre moyen dont on se sert pour empêcher la diffusion d'informations sur les violations est de menacer et de tuer les journalistes. Les enquêteurs des Nations Unies et les observateurs des droits de l'homme sont en outre empêchés de se rendre dans des endroits où des violations auraient été commises.

36. Il convient de souligner que ce qui précède ne représente qu'un aperçu général des violations des droits de l'homme habituellement commises dans les situations de violences internes et de certaines des caractéristiques les plus importantes de ces situations. Il ne s'agit nullement d'une étude exhaustive. Il y a lieu de noter qu'un grand nombre d'informations concernant ces questions et émanant notamment de sources des Nations Unies, sont disponibles, par exemple dans les rapports des rapporteurs par pays ou par thème et des groupes de travail de la Commission des droits de l'homme.

37. Il pourrait être utile de recueillir, dans le cadre d'une nouvelle étude, des informations provenant de sources existantes sur les types de violations des droits de l'homme qui se produisent dans les situations de violences internes, notamment celles qui sont commises par des groupes armés. Cette étude aurait pour but d'étoffer considérablement la typologie exposée ci-dessus et, ce faisant, de dresser un tableau plus complet des violations des droits de l'homme qu'il est tenté de prévenir et du contexte dans lequel elles se produisent.

IV. APERCU DES PROBLEMES

38. Depuis que les organes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme examinent la question de l'élaboration de principes applicables aux situations de violences internes, un certain nombre de questions n'ont cessé d'apparaître. Le présent chapitre a pour but d'énoncer et de définir succinctement ces questions et les problèmes qu'elles soulèvent. Les chapitres suivants (V à IX) en offrent une analyse plus détaillée.

Quels sont les problèmes relatifs à la portée des règles existantes ?

39. Comme il a été indiqué brièvement plus haut, l'idée de définir des règles d'humanité fondamentales vient du fait qu'il est apparu que les règles existantes, tant du droit relatif aux droits de l'homme que du droit humanitaire, étaient inadaptées aux situations de violences internes. En conséquence, la question est de savoir à quel point elles sont inadaptées et de définir avec quelque précision les problèmes concernant les normes existantes.

40. S'agissant du droit relatif aux droits de l'homme, les principaux problèmes concernent les possibilités reconnues aux Etats de déroger à certains de leurs engagements pendant les situations de violences internes et la mesure dans laquelle les groupes armés peuvent être tenus pour responsables, si tant est qu'ils puissent l'être du tout, en vertu du droit international des droits de l'homme. On fait valoir en outre que certaines garanties relatives aux droits de l'homme ne sont pas assez spécifiques pour pouvoir s'appliquer efficacement aux situations dans lesquelles des combats ont lieu.

41. S'agissant du droit international humanitaire, le principal problème réside dans la difficulté qu'il y a à déterminer dans quelles situations les règles régissant les conflits armés non internationaux sont applicables et dans le fait que certaines situations de violences internes ne relèvent pas du droit des traités en vigueur. Se pose en outre la question du caractère approprié des règles existantes, même lorsque la gravité de la situation atteint les seuils fixés dans le droit international humanitaire. Enfin, il est également nécessaire de définir des règles coutumières du droit international humanitaire.

Quels avantages y aurait-il à définir des "règles d'humanité fondamentales" et cela comporterait-il des désavantages importants ?

42. Il est évident que si la portée des règles existantes soulève des problèmes importants, il est souhaitable en principe de trouver un moyen d'élargir cette portée. Il faudrait cependant évaluer comment, de façon concrète, une formulation plus précise des règles de conduite pourra contribuer à améliorer le sort des personnes touchées par ces situations.

43. En ce qui concerne les désavantages éventuels, la question clef qui se pose est celle des relations entre un énoncé de règles d'humanité fondamentales et le droit international existant. Cet énoncé ne risquerait-il pas d'affaiblir les normes existantes ou de leur nuire de quelque façon ?

Quelles sont les "règles d'humanité fondamentales" ?

44. La résolution 1997/21 indique expressément que le rapport devrait notamment définir "les règles communes du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire qui sont applicables en toutes circonstances". Il faut en déduire que ces règles, une fois définies, permettraient d'élaborer une liste des règles d'humanité fondamentales.

Quelle serait la nature d'un énoncé de normes d'humanité fondamentales ?

45. Enfin, s'il est effectivement souhaitable de définir et de formuler des normes d'humanité fondamentales, la question qui se pose est celle des moyens à utiliser à cette fin.

V. DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME ET SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES

46. Il existe un volume important d'instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Depuis que l'ONU existe, les pactes, conventions et déclarations, mais aussi les résolutions adoptées par les organes compétents de l'Organisation ont précisé de manière très détaillée le champ de la protection des droits de l'homme. La normalisation dans ce domaine se poursuit et se poursuivra nécessairement, le monde étant en évolution constante, mais le volume de ce qui existe déjà en termes de réglementation est remarquable.

47. A la Déclaration universelle des droits de l'homme sont venus s'ajouter deux pactes internationaux, adoptés en 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Il y a aussi la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés, datant respectivement de 1951 et de 1967, les nombreuses conventions contenant des dispositions relatives aux droits de l'homme qui ont été adoptées sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail et plusieurs déclarations non conventionnelles et autres résolutions adoptées par l'Assemblée générale. Parmi celles-ci, on peut citer la Déclaration sur le droit au développement (1986), les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (1989) et la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (1992). Ce ne sont là que quelques-unes des nombreuses normes élaborées par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme et il faut encore y ajouter toutes celles qui ont été adoptées au niveau régional.

48. Etant donné la multiplicité des normes existantes, la thèse selon laquelle la protection conférée par le droit international des droits de l'homme serait insuffisante doit être examinée avec soin. En définitive, les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux Pactes internationaux, protègent à eux trois, au moins d'une manière générale, les droits de l'homme et les libertés fondamentales les plus importants, y compris les droits qui concernent très directement les personnes se trouvant dans des situations de violences internes. Les deux Pactes internationaux ont été ratifiés par une grande majorité d'Etats Membres [8] et certaines de leurs dispositions sont sans contredit devenues des règles du droit international coutumier qui s'appliquent impérativement dans tous les Etats. Il est largement accepté que

la Déclaration universelle des droits de l'homme, bien qu'il ne s'agisse pas d'un traité à proprement parler, crée des obligations pour tous les Etats Membres de l'ONU. Mais, surtout, la Déclaration universelle stipule que les droits de l'homme sont "inaliénables" et que les êtres humains "naissent libres et égaux en dignité et en droits", d'où il découle que nous possédons ces droits, que le pays dans lequel nous vivons soit en guerre ou pas.

49. Cependant, la thèse selon laquelle le droit relatif aux droits de l'homme présente des insuffisances est plus complexe. Elle repose essentiellement sur trois points : la possibilité de dérogation, la position des groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat par rapport aux obligations en matière de droits de l'homme et le manque de spécificité des normes existantes.

A. Dérogation

50. Certains instruments relatifs aux droits de l'homme autorisent les Etats à adopter, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures dérogeant aux obligations qui leur incombent en vertu des engagements qu'ils ont pris dans le domaine des droits de l'homme. Il est largement reconnu qu'une situation de violence interne peut présenter un caractère exceptionnel qui justifie une dérogation. Il est stipulé au paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que :

> "Dans les cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale."

51. Deux instruments régionaux contiennent une disposition analogue, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 27) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 15).

52. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule qu'il est des droits protégés par le Pacte au sujet desquels les Etats ne peuvent déroger à leurs obligations, notamment le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, le droit de ne pas être emprisonné pour la non-exécution d'une obligation contractuelle, le droit de ne pas faire l'objet de mesures pénales rétroactives, le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Les deux conventions régionales susmentionnées contiennent des dispositions analogues [9].

53. On notera que les droits concernant, entre autres, la liberté de circuler librement, l'égalité, la protection des minorités, l'équité du procès, la liberté d'expression et la protection contre les arrestations ou

détentions arbitraires sont des droits concernant lesquels ces conventions autorisent des mesures de dérogation. Ceci signifie que, si une situation de violence interne justifie l'invocation des clauses de dérogation, les Etats peuvent en toute légitimité restreindre l'exercice des droits en question.

54. Le fait qu'il soit possible en cas de conflit à l'intérieur d'un pays de restreindre légitimement l'exercice de certains droits ne veut pas dire pour autant que la protection offerte par le droit international est lacunaire. Il convient tout d'abord de souligner que les droits concernant lesquels des dérogations sont admises ne vont pas se trouver de ce fait automatiquement et purement et simplement suspendus parce qu'un Etat le juge bon. L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce un certain nombre de conditions qui limitent concrètement le recours aux clauses de dérogation. Ainsi, les mesures prises ne doivent pas entraîner de discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale; d'autre part, les mesures visant à restreindre l'exercice de certains droits ne peuvent être prises que "dans la stricte mesure où la situation l'exige". Ceci est particulièrement important car cela veut dire que la restriction doit être proportionnelle. L'état d'urgence peut justifier que certaines restrictions soient apportées - à la liberté de réunion ou de circuler librement notamment - (par l'imposition d'un couvre-feu la nuit, par exemple) mais pas obligatoirement. Les restrictions radicales ou générales sont par définition suspectes. Il y a d'autres conditions qui limitent le pouvoir discrétionnaire de l'Etat : par exemple, les dérogations doivent être limitées dans le temps et être réglementaires.

55. En deuxième lieu, les dérogations ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations que le droit international impose aux Etats. Certains instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ne contiennent pas de clauses de dérogation et de nombreux Etats ayant ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont aussi parties à ces instruments.

56. Enfin, seules les situations internes les plus graves justifient que l'on invoque les clauses de dérogation. Le seul fait qu'il y ait de la violence dans un pays ne justifie pas ipso facto qu'on les invoque. Le membre de phrase "menace l'existence de la nation", à l'article 4, indique bien le caractère véritablement exceptionnel que doit avoir la situation [10].

57. Ensemble, ces limitations semblent fournir une base solide, sur le plan du droit international, pour garantir que les clauses de dérogation ne fassent pas l'objet d'un recours abusif. A cet égard, il est intéressant de prendre note des conclusions des réunions lors desquelles des experts ont élaboré de manière assez détaillée des principes directeurs s'appliquant aux clauses de dérogation en cherchant à protéger le plus complètement possible les droits de l'homme tout en tenant compte du besoin légitime des Etats de répondre à des situations exceptionnelles [11]. Ces principes directeurs, fortement inspirés du droit des traités, devraient permettre de surmonter certains des problèmes posés par les clauses de dérogation dans des situations de violences internes.

58. En résumé, il n'est pas évident que l'argument faisant ressortir l'aspect problématique des dérogations suffise, à lui seul, à justifier l'élaboration de règles d'humanité fondamentales [12]. Cela veut dire que, même s'il est indubitable que les états d'exception soulèvent de graves problèmes en ce qui concerne la protection des droits de l'homme, il n'est pas évident que ces problèmes découlent essentiellement de la possibilité qu'ont les Etats de déroger à certaines obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme. Il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie la mesure dans laquelle les violations des droits de l'homme qui sont les plus courantes dans les situations de violences internes peuvent être attribuées à l'application régulière et scrupuleuse des clauses de dérogation énoncées dans les instruments internationaux.

B. Les groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat et le droit relatif aux droits de l'homme

59. Le deuxième problème que l'on rencontre lorsque l'on se penche sur l'efficacité du droit relatif aux droits de l'homme découle des activités d'entités non étatiques. Des mesures prises par des entités autres que des Etats peuvent en effet avoir des répercussions négatives sur la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les groupes armés notamment, qui fonctionnent avec des méthodes plus ou moins élaborées et organisées, sont souvent responsables des violations des droits de l'homme les plus graves. Or ces groupes ne sont pas, à strictement parler, juridiquement tenus de respecter les dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui sont des instruments adoptés par des Etats, auxquels seuls des Etats peuvent officiellement adhérer ou que seuls des Etats peuvent ratifier. Les mécanismes de surveillance établis en vertu de ces instruments ne sont pas habilités à contrôler les activités de ces groupes ni à prendre des mesures après avoir pris connaissance de rapports les concernant.

60. Par contre, dans les situations où le droit international humanitaire s'applique (voir plus loin), les groupes armés sont liés par les dispositions de celui-ci alors que leur responsabilité juridique internationale en cas de violation des droits de l'homme n'est pas claire dans les situations où ce droit ne s'applique pas (bien que de toute évidence ces actes devraient être sanctionnés par le droit pénal interne). Il y a plusieurs écoles de pensée en ce qui concerne les critères de responsabilité. Certains gouvernements font valoir que les groupes armés sont susceptibles de commettre des violations des droits de l'homme et doivent répondre de leurs actes en vertu du droit international des droits de l'homme. D'autres soutiennent que les exactions commises par les groupes armés doivent certes être condamnées mais qu'il ne s'agit pas à proprement parler de violations des droits de l'homme, l'obligation juridique qui est violée incombant au seul gouvernement. On retrouve cette divergence de vues parmi les spécialistes et les commentateurs.

61. Selon la conception moderne des droits de l'homme, ces droits sont garantis à l'individu par opposition à l'Etat, l'Etat ayant l'obligation juridique, tant négative que positive, de veiller à leur plein exercice. La protection des droits de l'homme s'est développée pour répondre à la nécessité de contrôler l'exercice du pouvoir par l'Etat, dans le domaine notamment des droits économiques, sociaux et culturels, et de l'amener à

intervenir pour garantir le respect des droits (par exemple, le droit à l'éducation ou le droit à la santé). Par la suite, avec la reconnaissance du droit au développement, des obligations en matière d'application ont été imposées aux Etats agissant seuls ou en coopération les uns avec les autres.

62. Pourtant, cette conception des droits de l'homme (quoique dominante, et ce à juste titre étant donné l'ampleur des violations des droits de l'homme commises par les gouvernements) n'a jamais pleinement rendu compte de toute l'étendue des préoccupations internationales en matière de droits de l'homme. Dans les alinéas de leurs préambules, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux Pactes internationaux reconnaissent que les individus ont le devoir de promouvoir le respect des droits de l'homme. Le préambule des deux Pactes contient ces mots :

> "Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte."

Ceci est une indication claire que l'individu a la responsabilité de promouvoir les droits de l'homme; ce qui n'est pas clair, c'est si des obligations juridiques découlent de cette responsabilité en cas de violation des droits de l'homme. Au début, les efforts visant à abolir la traite des esclaves, même s'ils n'étaient pas expressément formulés dans le langage des droits de l'homme, avaient pour objectif la suppression de la pratique de l'asservissement sous toutes ses formes, y compris lorsqu'elle était le fait d'entités non étatiques. La toute première convention de l'ONU sur les droits de l'homme, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, s'appliquait clairement aux "gouvernants, [des] fonctionnaires ou [des] particuliers" (non souligné dans le texte). Plus récemment, la Sous-Commission et la Commission des droits de l'homme ont adopté des résolutions sur les droits de l'homme et le terrorisme, dans lesquelles elles ont exprimé leurs préoccupations devant les "violations flagrantes des droits de l'homme commises par des groupes terroristes" [13].

63. Il convient aussi de mentionner à cet égard que des particuliers peuvent avoir à assumer les conséquences pénales de leurs actes, au niveau international, que ceux-ci aient été commis pour le compte d'un Etat ou non, notamment lorsqu'il s'agit d'actes qui violent les instruments relatifs aux droits de l'homme. Le crime de génocide, mentionné ci-dessus, en est un exemple mais il y a beaucoup d'autres crimes contre l'humanité qui peuvent être commis par des entités non étatiques. La liste exhaustive des crimes contre l'humanité n'a pas encore été définitivement arrêtée mais le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, élaboré par la Commission du droit international de l'ONU, énumère de nombreuses violations des droits de l'homme entrant dans cette catégorie. Il est intéressant de noter qu'il y inclut les violations commises "d'une manière systématique ou sur une grande échelle et à l'instigation ou sous la direction d'un gouvernement, d'une organisation ou d'un groupe" (non souligné dans le texte). Le projet de code cite parmi les crimes contre l'humanité le meurtre, l'extermination, la torture, la réduction en esclavage, les persécutions pour des motifs politiques, raciaux, religieux ou ethniques, la discrimination institutionnalisée pour des motifs raciaux, ethniques ou religieux comportant

la violation des libertés et droits fondamentaux de l'être humain et ayant pour résultat de défavoriser gravement une partie de la population, la déportation et le transfert forcé de populations, opérés de manière arbitraire, la disparition forcée de personnes, le viol, la contrainte à la prostitution et les autres formes de violence sexuelle et d'autres actes inhumains qui portent gravement atteinte à l'intégrité physique ou mentale, à la santé ou à la dignité humaine, tels que mutilations et sévices graves [14]. Le débat sur la création d'une cour criminelle internationale qui devrait être clos lors d'une conférence internationale de plénipotentiaires à Rome en juillet 1998, porte notamment sur la question de savoir quels seront les crimes, y compris les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, qui relèveront de la compétence de la cour. Les résultats de la conférence diplomatique présenteront un intérêt tout particulier pour ce qui est de la question de la mise en cause de la responsabilité des membres des groupes armés qui violent des instruments relatifs aux droits de l'homme.

64. La question doit évidemment, étant donné sa complexité et les divergences de vues qu'elle suscite, être étudiée plus avant. Lorsqu'un groupe armé tue des civils, chasse arbitrairement des personnes de chez elles ou commet tout autre acte de terrorisme ou de violence aveugle, la communauté internationale a des raisons de s'émouvoir, surtout lorsque le gouvernement du pays dans lequel ces actes sont commis a perdu la capacité d'en appréhender et d'en punir les auteurs. Mais toute réaction précipitée par le biais de l'application du droit international des droits de l'homme existant pourrait avoir de très graves conséquences et légitimiser par exemple l'adoption de mesures contre des membres des groupes impliqués, d'une manière qui viole les droits de l'homme [15]. L'élaboration d'un droit international des droits de l'homme en tant que règle commune devant laquelle les gouvernements peuvent être tenus pour responsables de leurs actes a été l'une des principales réalisations de l'ONU. Le défi est de maintenir cette réalisation et de veiller en même temps à ce que notre conception des droits de l'homme corresponde à la réalité du monde qui nous entoure.

65. Il est souligné dans un document de travail sur le terrorisme et les droits de l'homme, présenté à la Sous-Commission à sa dernière session par Mme Kalliopi K. Koufa, qu'il faudrait

> "... déterminer si (et, éventuellement, dans quelle mesure) le droit international des droits de l'homme est en train d'évoluer au-delà de la dichotomie traditionnelle qui oppose l'individu à l'Etat, au-delà du devoir des Etats de respecter et de faire respecter les droits de l'homme, vers la création d'obligations applicables aussi aux particuliers et aux autres entités non étatiques, y compris les mouvements de libération et les organisations terroristes" (E/CN.4/Sub.2/1997/28, par. 16).

Il se pourrait que la meilleure façon de définir les obligations s'appliquant à ces groupes - ainsi qu'aux entités gouvernementales - soit d'élaborer des règles d'humanité fondamentales.

C. Manque de spécificité des règles existantes en matière de droits de l'homme

66. Un troisième problème que peut poser l'application dans les situations de violences internes des règles existantes en matière de droits de l'homme tient au manque de spécificité de certains des droits et protections les plus directement concernés. L'un des grands avantages du droit international humanitaire est que ses dispositions abordent de manière directe et détaillée les violations associées aux conflits, offrant ainsi aux victimes potentielles des indications relativement claires quant aux droits qui sont les leurs dans des circonstances précises. Les devoirs et responsabilités des forces armées sont également, de manière tout aussi importante, décrits de manière relativement détaillée. Par contre, de nombreuses garanties concernant les droits de l'homme qui sont d'une importance capitale dans des situations de violences internes sont énoncées en des termes plutôt généraux [16]. Quelques exemples illustreront cet état de fait.

67. Dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, il est question du droit à la vie et de l'interdiction de supprimer arbitrairement la vie. On y trouve des indications quant à l'application de la peine de mort (c'est-à-dire lorsque son application représente une violation du droit à la vie) mais aucune ne concerne spécifiquement les moyens ou méthodes de combat susceptibles de violer le droit à la vie. En revanche, le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, qui est le seul applicable dans les conflits armés internationaux, énonce de nombreuses règles détaillées concernant la protection de la population civile contre les effets des hostilités, en interdisant notamment certains moyens et méthodes de combat. Le Protocole II, applicable dans certains conflits armés internes, quoique moins détaillé, interdit cependant, par exemple, les attaques directes contre la population civile et interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat.

68. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence. L'article 12 peut faire l'objet de restrictions nécessaires pour protéger, entre autres, la sécurité nationale et l'ordre public. Lors d'un conflit, des personnes sont souvent transférées de force ou limitées dans leurs mouvements mais les instruments relatifs aux droits de l'homme ne précisent pas quand des mesures de ce genre peuvent être justifiées. En revanche, le Protocole II stipule expressément que des personnes ne peuvent être déplacées que si "des raisons militaires impératives" ou leur sécurité l'exigent (art. 17, par. 1) et prévoit des garanties de traitement lorsqu'elles doivent l'être.

69. Dans certains secteurs de la protection des droits de l'homme, des instruments spécifiques ont été élaborés, sous la forme de règlements type, de codes de conduite et de recueils de principes, pour donner plus de sens ou de poids à certains droits. Par exemple, les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (adoptés par le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants) renferment des règles détaillées qui concernent directement la protection du droit à la vie dans le cadre du maintien de l'ordre à l'intérieur d'un pays. Ce genre de principes ne

vise pas en général à élaborer de nouveaux droits mais à protéger plus efficacement les droits existants en déterminant les obligations que le droit impose dans certaines circonstances. Un code ou ensemble de principes analogue portant sur la protection du droit à la vie et d'autres droits de l'homme clefs, dans le cadre de situations de violences internes, pourrait se révéler d'utilité.

VI. DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET SITUATIONS DE VIOLENCES INTERNES

70. Le droit international humanitaire couvre un vaste ensemble d'instruments et d'accords internationaux, dont certains remontent à plus de 100 ans. Les instruments les plus importants sont les quatre Conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre et leurs deux Protocoles additionnels. On peut en outre citer parmi d'autres instruments importants la quatrième Convention de La Haye de 1907 (et le Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre), le Protocole de 1925 concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, la Convention de 1954 de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (et le Règlement annexé à la Convention), la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (et les Protocoles I, II, III et IV), la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ainsi que, plus récemment, la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

71. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'objection relative à l'application du droit international humanitaire dans les situations de violences internes soulève essentiellement deux questions : la première a trait aux difficultés qu'il y a à déterminer dans quelles circonstances les règles conventionnelles qui réglementent les conflits internes deviennent applicables et la deuxième au fait que même lorsque ces règles s'appliquent, elles n'apportent qu'un minimum de protection. En outre, on ne peut correctement examiner ces deux problèmes sans envisager aussi le champ d'application du droit coutumier.

72. Toutefois, avant d'examiner ces questions, il convient de faire une remarque importante. Quels que puissent être les problèmes que pose la portée des règles existantes, il est toujours important de se demander si des violations persistantes résultent d'ambiguïtés juridiques ou reflètent d'autres réalités. Autrement dit, il serait malavisé et peu constructif de mettre trop lourdement l'accent sur l'examen des insuffisances du droit existant si cela devait donner à penser que cet examen suffit. Ce qui suit doit être lu avec cette remarque à l'esprit, sur laquelle on reviendra dans les derniers paragraphes du présent rapport.

A. Application du droit international humanitaire aux situations de violences et de conflits internes

73. Lorsque les Conventions de Genève de 1949 ont été rédigées et adoptées, il a été possible de définir, avec beaucoup de détails, les règles concernant le sort des blessés, des malades et des naufragés, le traitement des prisonniers de guerre et même la protection des civils dans les territoires occupés. Mais ces règles détaillées n'étaient applicables que lors de guerres entre Etats. En ce qui concerne les "conflits armés non internationaux" un seul article a pu être convenu. L'article 3 commun (ainsi appelé parce qu'il est commun aux quatre Conventions) dispose ce qui suit :

> "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, les malades et les naufragés seront recueillis et soignés."

74. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de cet article 3 commun, qui précise en termes clairs un certain nombre de protections importantes que <u>toutes</u> les parties à un conflit doivent respecter et qui s'applique à tout conflit armé "ne présentant pas un caractère international". Cet article est désormais considéré comme faisant partie du droit international coutumier. Il présente toutefois deux défauts. Premièrement, il ne garantit qu'une protection minimale; il est par exemple muet sur les questions relatives à la

liberté de mouvement, il n'interdit pas explicitement le viol et il n'aborde pas explicitement les questions relatives aux méthodes et moyens de guerre. Deuxièmement, il ne définit pas les "conflits armés ne présentant pas un caractère international" ce qui, dans la pratique, a permis aux gouvernements de contester son applicabilité aux situations de violences internes dans les pays.

75. Les efforts déployés pour remédier aux imperfections de l'article 3 commun n'ont guère été couronnés de succès. La tentative la plus importante dans ce sens est venue d'une résolution adoptée au cours de la Conférence internationale des droits de l'homme qui s'est tenue à Téhéran en 1968. Dans la résolution XXIII l'Assemblée générale était priée spécifiquement d'inviter le Secrétaire général à envisager entre autres :

> "La nécessité d'élaborer des conventions humanitaires internationales supplémentaires ou de réviser éventuellement les conventions existantes pour mieux assurer la protection des civils, des prisonniers et des combattants dans tous les conflits armés..." (non souligné dans le texte) [17].

Cette requête était fondée sur l'idée que les Conventions de Genève de 1949 n'avaient pas "une portée assez large pour s'appliquer à tous les conflits armés". Dans les études effectuées par la suite par le Secrétaire général, en étroite coopération avec le CICR, il a été recommandé, notamment, que l'on s'efforce d'élargir considérablement la protection assurée en cas de conflits armés internes. Les propositions élaborées ultérieurement par le CICR témoignaient du même souci et le projet de protocole sur les conflits internes présenté par le CICR au cours de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (1974-1977) contenait la définition de nombreuses règles très détaillées. Bon nombre de ces règles n'ont toutefois pas été acceptées et la Conférence diplomatique a adopté, le 8 juin 1977, un texte considérablement édulcoré, le Protocole II (relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux).

76. Le Protocole II définit de nombreuses garanties importantes pour la protection des personnes touchées par des conflits armés non internationaux. Il élargit la protection offerte par l'article 3 commun en interdisant les punitions collectives, les atteintes à la santé et au bien-être physique ou mental, les actes de terrorisme, le viol, la contrainte à la prostitution et les attentats à la pudeur, l'esclavage et le pillage. De plus, il comporte des dispositions relatives à la protection des enfants ainsi qu'à la protection et aux droits des personnes privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit et il prévoit des garanties de jugement équitable en ce qui concerne la répression d'infractions pénales en relation avec le conflit. Il contient également des articles relatifs à la protection et aux soins des blessés, des malades et des naufragés et à la protection du personnel sanitaire et religieux. Le Protocole II interdit aussi toute attaque contre la population civile, l'utilisation de la famine comme méthode de combat et le déplacement arbitraire de populations civiles.

77. Les protections offertes par le Protocole II constituent une amélioration considérable par rapport à l'article 3 commun. Toutefois, si on les compare aux règles établies pour les guerres entre Etats, elles restent très élémentaires. L'omission la plus grave concerne les nombreuses dispositions spécifiques protégeant la population civile contre les effets des hostilités, que l'on trouve dans le Protocole I. Ainsi, celui-ci interdit les attaques directes et sans discrimination de personnes civiles, citant même des exemples spécifiques d'attaques sans discrimination; il prévoit des obligations assez détaillées pour les forces armées concernant les précautions à prendre pour assurer la protection de la population civile et des biens de caractère civil et il contient une définition des règles concernant les localités non défendues et les zones démilitarisées. Le Protocole II ne donne que quelques règles générales sur ces points.

78. Toutefois, le principal problème lié au Protocole II est le fait que les protections qu'il offre s'appliquent uniquement aux conflits internes d'un certain niveau d'intensité et d'un certain type. Conformément au paragraphe 1 de l'article premier, le Protocole s'applique aux conflits armés :

> "... qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole."

Le paragraphe 2 de l'article premier exclut spécifiquement du champ d'application du Protocole :

> "les situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés."

79. Ce double critère semblerait limiter l'application du Protocole II aux situations de guerre civile ou de quasi-guerre civile et il est certain que peu de gouvernements sont disposés à admettre que le Protocole s'applique dans des situations moins graves. Etant donné que ni le Protocole ni un autre accord n'autorise un organe extérieur impartial à déterminer si les critères sont remplis pour justifier l'application du Protocole, celle-ci dépend en grande partie de la bonne volonté du gouvernement concerné. Cette bonne volonté fait souvent défaut, car l'application du Protocole est souvent considérée comme conférant une légitimité internationale aux forces d'opposition (bien qu'une autre disposition du Protocole exclue spécifiquement une telle interprétation), et/ou comme la reconnaissance implicite par le gouvernement de son impuissance à contrôler le pays.

80. Il existe par conséquent de nombreuses situations de violences internes, pouvant se traduire par des milliers de morts, dans lesquelles aucune règle définie par un traité ne réglemente des aspects importants du comportement des forces armées et des groupes armés. Le fait que le Conseil de sécurité ait parfois décidé qu'une situation interne équivalait à une menace pour la paix et la sécurité internationales (autorisant l'application de mesures au titre

de la Charte) est révélateur, mais il n'est pas clair dans ce cas si le Protocole II est applicable [18].

81. De toute évidence, si l'on se place du point de vue des victimes réelles ou potentielles, cette situation est préoccupante. La population civile et les biens de caractère civil devraient être clairement protégés contre toute attaque directe et sans discrimination, dans toutes les circonstances. Les méthodes ou moyens de guerre dont l'utilisation est interdite dans les conflits armés internationaux devraient aussi être interdits de manière générale dans les situations de violences et de conflits internes. De même, l'obligation faite aux forces armées de prendre des précautions dans l'attaque pour réduire le risque de pertes civiles et les règles détaillées destinées à faciliter et à protéger le travail des organisations humanitaires apportant un secours à la population civile devraient s'appliquer quelle que soit la nature ou l'importance du conflit. Il ne semble pas logique, et encore moins moralement défendable, de suggérer que les forces armées sont libres d'agir contre les citoyens de leur propre pays d'une manière qui serait proscrite lors d'opérations militaires à l'étranger. De même, pourquoi des groupes armés seraient-ils responsables devant la communauté internationale lorsqu'ils expulsent de manière arbitraire des gens de chez eux par exemple, uniquement lorsque le conflit atteint le niveau élevé défini par le Protocole II ?

82. Les lacunes du droit international humanitaire concernant les situations de violences internes sont largement reconnues. Toutefois, les efforts visant à les combler sont souvent jugés avec scepticisme depuis l'échec de la Conférence diplomatique de 1974-1977 visant à adopter un protocole détaillé et rédigé en termes énergiques pour réglementer une catégorie aussi large que possible de conflits armés internes. Cet échec a été attribué essentiellement au fait que de nombreux gouvernements craignaient qu'en définissant des règles qui régiraient les conflits internes on donnerait une certaine légitimité au(x) groupe(s) armé(s) avec le(s)quel(s) ils étaient en conflit ou que l'on fournirait à d'autres Etats ou à des organisations inter-Etats une raison d'intervenir. Les dispositions spécifiques du Protocole II excluant de telles interprétations n'ont apparemment pas suffi à alléger ces craintes.

83. La question clef qui se pose est donc de savoir s'il est possible de développer davantage les règles applicables en cas de violences internes de manière à assurer la protection de tous ceux qui en ont besoin, dans toutes les situations où ils en ont besoin. Compte tenu des difficultés rencontrées jusqu'à présent, il ne semble pas réaliste de penser que les problèmes peuvent être réglés grâce à une modification du libellé des traités existants ou à une actualisation de ces traités. De plus, il faut souligner l'importance des règles coutumières du droit international humanitaire, c'est-à-dire des règles distinctes du droit des traités et qui jouent un rôle capital pour ce qui est de l'application du droit international humanitaire dans des situations de violences internes. Comme on le verra dans le chapitre suivant, un certain nombre de faits nouveaux concernant l'identification des règles du droit coutumier pourraient contribuer à l'élaboration des règles d'humanité fondamentales.

B. Droit international coutumier en matière humanitaire

84. L'analyse ci-dessus n'a porté que sur les règles prévues par les traités internationaux. Il convient de souligner que, mises à part les règles des traités, les conflits armés internes sont aussi régis par les règles du droit international coutumier. En 1907 déjà, les Etats avaient jugé opportun, lors de la rédaction d'accords internationaux concernant le droit de la guerre, de préciser explicitement que dans les situations qui n'étaient pas visées par les règles des traités, les populations et les belligérants

> "... restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique" [19].

Cette clause, connue sous le nom de clause Martens, figure également dans le Préambule du Protocole II :

> "Rappelant que, pour les cas non prévus par le droit en vigueur, la personne humaine reste sous la sauvegarde des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique."

85. Pas plus que celle de l'article 3 commun, il ne faut sous-estimer l'importance de la clause Martens. Celle-ci démontre de manière concrète que les Etats ont reconnu et accepté le fait que les règles du droit international coutumier, en plus des règles des traités en vigueur, peuvent s'appliquer en cas de combats internes [20]. Le problème a été jusqu'à présent de déterminer, tant de manière générale que dans des cas précis, ce qui est interdit par "les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique". Cela signifie-t-il par exemple que des armes dont l'utilisation est interdite dans les conflits internationaux ne peuvent pas de manière générale être employées dans les conflits internes ? Cela signifie-t-il que l'interdiction de procéder à des déplacements arbitraires de populations et d'utiliser la famine comme méthode de combat s'applique dans tous les cas et non pas seulement dans les conflits internes du niveau élevé défini par le Protocole II, ou encore que des attaques sans discrimination sont interdites en toute circonstance et non pas seulement dans les conflits internationaux ?

86. Plusieurs éléments nouveaux indiquent toutefois que certaines de ces questions trouveront peut-être maintenant une réponse et que la notion de règle coutumière sera précisée. En particulier, les deux tribunaux pénaux internationaux créés par le Conseil de sécurité pour juger les personnes poursuivies pour crime de guerre et crime contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda devraient parvenir à des décisions qui préciseront davantage les règles coutumières applicables dans les conflits internes [21]. D'ailleurs le statut de ces deux tribunaux, en particulier de celui qui a été créé pour le Rwanda, témoigne déjà d'une évolution du droit applicable dans les cas de conflits internes. De même, l'élaboration du projet de statut d'une cour criminelle internationale, qui devrait être achevée à Rome en 1998, pourrait également donner des résultats intéressants.

87. Par ailleurs, le CICR procède actuellement à une vaste étude des règles du droit international coutumier applicables à la fois dans les conflits internationaux et dans les conflits armés non internationaux. Cette étude a été entreprise sur les recommandations d'un groupe intergouvernemental d'experts chargés par la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (qui s'est tenue à Genève en septembre 1993) d'étudier le moyen d'assurer dans la pratique le respect du droit international humanitaire. Ces recommandations ont été adoptées par la 26ème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 1995. Les résultats de cette étude seront également intéressants pour ce qui est de l'élaboration de règles applicables dans les conflits internes.

88. Il est clair qu'il importe de suivre ces faits nouveaux de près et d'évaluer leur incidence sur la définition des droits des personnes se trouvant dans des situations de violences et de conflits internes et des protections qui leur sont accordées. Il se pourrait que l'identification de règles coutumières permette de parer à certaines difficultés existantes pour ce qui est du champ d'application du droit des traités et de contribuer à définir les règles d'humanité fondamentales. La Commission pourra juger utile que d'autres rapports fournissant des informations et des analyses concernant ces faits nouveaux soient élaborés.

VII. AVANTAGES ET DESAVANTAGES D'UNE DEFINITION DES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES

89. Pour décider s'il est souhaitable ou non d'énoncer des règles d'humanité fondamentales, il faut étudier à fond la question de savoir si les règles existantes sont suffisantes. Comme indiqué plus haut, la portée et l'application de la législation en vigueur posent quelques problèmes, mais il faut analyser la question plus à fond pour déterminer avec précision les points qui demandent à être approfondis et éclaircis et pour voir quels développements dans d'autres domaines pourraient être utiles.

90. Indépendamment de l'aspect juridique, il se pose aussi une question clef d'ordre plus pratique qui est de savoir dans quelle mesure l'énoncé de règles d'humanité fondamentales permettrait effectivement de réduire ou d'éviter les violations des droits de l'homme. En d'autres termes, l'énoncé de telles règles ne devrait pas être considéré comme une fin en soi.

91. Dans la mesure où l'application des règles existantes est confuse, l'énoncé de règles d'humanité fondamentales constituerait un point de référence utile pour ceux qui prônent un plus grand respect des droits de l'homme dans les situations de violences internes. Cela est particulièrement vrai pour les personnes chargées des programmes d'éducation et de formation des membres des forces armées. Il est également probable que l'énoncé de règles d'humanité fondamentales faciliterait le travail des agents humanitaires dans des situations de violences internes.

92. En ce qui concerne les programmes d'éducation et de formation, il a été estimé qu'un énoncé des règles d'humanité fondamentales constituerait un document extrêmement utile pour expliquer les principes de base en matière de protection des droits de l'homme dans les situations de violences internes. Il serait en effet plus facile de faire connaître ces principes s'ils étaient

exposés de manière simple et directe dans un tel document, plutôt que d'avoir à expliquer toute les complexités de la législation existante. Cet aspect pourrait être particulièrement important pour ce qui est d'influer sur le comportement des groupes armés.

93. Il ne suffit pas de faire connaître les règles, il faut surtout les faire respecter et c'est là que réside véritablement la difficulté. La mise en oeuvre d'une déclaration de principes reviendrait probablement aux organes existants, par exemple, les rapporteurs par pays et les rapporteurs thématiques et les groupes de travail de la Commission des droits de l'homme. L'avis de ces organes et d'autres organes concernés quant à l'incidence d'un exposé des règles d'humanité fondamentales sur leurs tâche serait intéressant.

94. L'inconvénient qu'il pourrait y avoir à énoncer des règles d'humanité fondamentales est que cela risquerait de nuire aux règles internationales en vigueur. Cette inquiétude est fondée sur un certain nombre de facteurs. Premièrement, la proposition originelle prévoyait d'identifier un ensemble de règles minimales, ce qui risquait d'avoir pour conséquence que les droits non mentionnés seraient d'une certaine manière réduits. Par ailleurs, il y a toujours le risque, lorsque l'on convient d'un nouveau texte, qu'il soit en retrait par rapport à des règles existantes ou qu'il affaiblisse celles-ci. D'un autre côté, il est possible d'éviter de telles conséquences ou d'empêcher de telles interprétations en incluant dans le nouveau texte des clauses spécifiques, comme cela a été fait dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme. En outre, il existe également des cas où l'élaboration de nouveaux codes de conduite ou de déclarations de principes n'a pas porté tort aux règles établies par les traités mais les a au contraire renforcées. Si les travaux sur l'élaboration de règles d'humanité fondamentales se poursuivent, il faudra veiller à ce qu'ils ne mettent pas en danger le droit des traités existant.

95. Un autre risque est que l'élaboration de règles d'humanité fondamentales s'enlise dans des débats politiques ou que les règles elles-mêmes soient considérées comme un instrument politique qui pourrait être utilisé de manière sélective et/ou non conforme aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. Bien sûr, dans ce domaine, ce type de risques existe toujours. Il importe de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les travaux soient axés sur le sort des victimes et que le processus réponde à des impératifs humanitaires - et non politiques. De plus, la poursuite des travaux dans ce domaine ne doit pas remplacer les efforts visant à mettre en oeuvre les instruments existants.

VIII. QUELLES SONT LES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES ?

96. Comme il est indiqué plus haut, dans sa résolution 1997/21, la Commission a prié le Secrétaire général, notamment, de définir les "règles communes du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire qui sont applicables en toute circonstance", impliquant qu'elles constitueraient la base d'une liste de règles d'humanité fondamentales. Cette tâche n'est toutefois pas aussi simple qu'il paraît à première vue. De telles règles existent non seulement dans les traités et les déclarations, mais également dans le droit international coutumier. Il est difficile de déterminer en quoi consiste ce dernier, mais c'est là une tâche qui doit être

entreprise rapidement et avec beaucoup de soin. Il faut notamment procéder à un examen complet des pratiques des tribunaux nationaux et internationaux et d'autres organes officiels ainsi que de la pratique concrète de tous les Etats.

97. Cette tâche est certes complexe mais elle sera sûrement utile. Il vaudrait sans doute la peine de récapituler toutes les règles en vigueur - qu'elles soient définies par des traités ou qu'elles appartiennent au droit coutumier - qui sont applicables dans des situations de violences internes. Ce serait l'un des meilleurs moyens de vérifier, de manière sûre, si les règles existantes sont adéquates. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, compte tenu des faits nouveaux qui surviennent actuellement en ce qui concerne tant le droit relatif aux droits de l'homme (crimes contre l'humanité) que le droit international humanitaire (identification des règles coutumières et criminalisation de certains actes au regard du droit international), il semblerait prématuré de vouloir, au stade actuel, établir une liste complète faisant autorité. Il est toutefois possible de parvenir à certaines conclusions.

98. Premièrement, il est clair que pour éviter des violations des droits de l'homme dans des situations de violences internes, lors de l'établissement de règles minimales relatives aux violations citées au chapitre II B, il faudrait inclure notamment les questions suivantes : privation du droit à la vie, torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, liberté de mouvement, droits de l'enfant, droits des femmes, privation arbitraire de liberté et garanties d'une procédure régulière et protection de la population civile. Il faudrait également que les règles soient suffisamment spécifiques pour être utiles dans la pratique, mais qu'elles soient par ailleurs claires et compréhensibles.

99. Deuxièmement, la nécessité de trouver des règles <u>communes</u> aux deux branches du droit pertinent fait ressortir l'un des aspects les plus intéressants du problème, à savoir, la nécessité, le cas échéant, d'envisager une fusion des règles. Depuis trop longtemps, ces deux branches du droit s'appliquent dans des sphères distinctes, bien qu'elles aient toutes deux pour point de départ le souci du respect de la dignité humaine. Bien entendu, dans certains domaines, il y a de bonnes raisons de maintenir la distinction - en particulier en ce qui concerne les règles régissant les conflits armés internationaux ou les conflits armés internes du type guerre civile. Toutefois, dans les situations de violences internes - où le chevauchement et la complémentarité sont considérables - cette distinction peut être contre-productive. Il faut faire en sorte de ne pas confondre les mandats existants ni de compromettre l'application des règles existantes, mais, même compte tenu de ces limites, il est tout à fait possible d'établir un cadre commun de protection.

IX. NATURE D'UN ENONCE DES REGLES D'HUMANITE FONDAMENTALES

100. La question de la forme que prendrait un éventuel énoncé des règles d'humanité fondamentales n'a pas été abordée dans le présent rapport. La résolution de 1994, dans laquelle la Sous-Commission décidait de transmettre le texte de la Déclaration de Turku/Åbo sur les règles humanitaires minima à la Commission des droits de l'homme recommandait à celle-ci "d'élaborer la

Déclaration plus avant et, à terme, de l'adopter". A ce jour, dans les résolutions qu'elle a adoptées, la Commission s'est contentée de reconnaître "l'utilité de définir des principes applicables" sans indiquer de quelle manière ces principes pourraient être convenus et adoptés.

101. Jusqu'à présent, les ensembles de principes et de règles dans le domaine des droits de l'homme ont été élaborés par des groupes de travail créés par la Commission des droits de l'homme puis transmis à l'Assemblée générale pour être adoptés en vertu d'une résolution. Il pourrait toutefois y avoir d'autres manières d'élaborer un énoncé des règles d'humanité fondamentales. Compte tenu du lien étroit entre les questions relevant du droit international humanitaire et l'expérience reconnue du CICR dans ce domaine, il ne fait aucun doute que le CICR devrait être étroitement associé à tout effort visant à élaborer ces règles.

102. Il semble pour l'instant prématuré de poursuivre l'examen de cette question. Avant de prendre des décisions quant à la nature de l'énoncé, il faudra inévitablement procéder à des échanges de vues et déterminer les besoins précis en la matière ainsi que les types de règles qui y figureraient. Ce n'est qu'alors que l'on pourrait avoir une idée plus claire de la forme qu'un tel énoncé prendrait, et déterminer par exemple s'il devrait s'agir d'une simple déclaration de principes.

X. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS POUR LA POURSUITE DES TRAVAUX

103. L'objet du présent rapport a été d'exposer les divers problèmes que pose l'identification éventuelle de règles d'humanité fondamentales. Lorsque cela était possible, des conclusions provisoires ont été formulées sur certains points, pour d'autres, il a été décidé que des consultations et une analyse plus approfondies s'imposaient.

104. Pour déterminer si l'élaboration de règles est requise, il faut nécessairement examiner les questions juridiques que cela implique. Pour le non-juriste, cet exercice peut sembler quelque peu abstrait. Pour conclure, il convient donc d'abord de rappeler quel est le point de départ de la discussion, à savoir les répercussions épouvantables sur la vie de millions de personnes des nombreux conflits internes que l'on continue d'observer de par le monde. La plupart des résolutions spécifiques à un pays adoptées par la Commission des droits de l'homme concernent des pays qui connaissent des violences internes. Ces mêmes pays figurent aussi en priorité dans les rapports des divers rapporteurs et groupes de travail thématiques de la Commission. Il est évident qu'il y a un lien étroit entre l'existence de ces conflits et les violations des droits de l'homme. Il est donc approprié et opportun d'examiner à nouveau les outils dont nous disposons pour éviter ces violations.

105. L'un de ces outils est le droit international et en ce qui concerne les violences internes, des règles juridiques sont établies tant par le droit humanitaire que par le droit relatif aux droits de l'homme. Il ressort de ce premier rapport que des problèmes se posent concernant ces deux branches du droit. La mesure dans laquelle le droit international relatif aux droits de l'homme impose des obligations aux groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat n'est pas très claire et on peut avancer que certains des droits les

plus importants, comme le droit à la vie, tels qu'ils sont définis dans les instruments internationaux ne sont pas suffisamment spécifiques pour avoir une incidence véritable lors de conflits internes. D'un autre côté, le droit international humanitaire peut s'appliquer aux groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat et les règles qu'il formule sont spécifiques et détaillées, mais son application dans de nombreux conflits internes est entravée par de fâcheux critères de niveaux et par l'absence - dans le droit des traités - de certaines protections importantes.

106. Dans la mesure où l'élaboration de règles d'humanité fondamentales permettrait de régler ces problèmes, cette initiative mérite une grande attention et un ferme soutien. Il est cependant clair qu'il faut aussi s'intéresser de près aux faits nouveaux qui surviennent dans les deux branches du droit. Les études et travaux futurs pourraient, notamment, consister dans les activités suivantes :

a) Examiner la responsabilité au regard du droit international des groupes armés qui ne dépendent pas de l'Etat en cas de violation des droits de l'homme; étudier la question de savoir si l'établissement d'un énoncé des règles d'humanité fondamentales constituerait un moyen approprié de rendre ces groupes responsables au regard du droit;

b) Examiner la manière dont le droit relatif aux droits de l'homme pourrait être précisé de façon qu'il soit appliqué dans les situations de violences internes et voir si l'établissement d'un énoncé des règles d'humanité fondamentales permettrait d'y parvenir;

c) Suivre de près les faits nouveaux qui surviennent en ce qui concerne l'identification des crimes contre l'humanité et les règles coutumières du droit international humanitaire relatives à la protection de la dignité humaine dans des situations de violences internes et évaluer l'importance de ces faits nouveaux pour l'élaboration de règles d'humanité fondamentales;

d) Demander les avis des gouvernements et d'autres acteurs importants sur les questions soulevées dans le présent rapport et procéder à des consultations à cette fin.

107. Il existe d'autres instruments, outre les normes juridiques, permettant d'assurer le respect des droits de l'homme dans des situations de violences et de conflits internes. Comme il a été indiqué au chapitre III, il pourrait être utile de recourir aux sources d'information existantes pour brosser un tableau plus complet des violations les plus graves et les plus fréquentes des droits de l'homme dans de telles situations, y compris du contexte dans lequel elles sont commises. On pourrait aussi examiner les moyens de mieux assurer le respect des droits de l'homme dans des situations de violences internes et, à terme, formuler des recommandations à ce sujet. Par exemple, on pourrait examiner la question de savoir si la législation existante est suffisamment connue et si des activités de formation complémentaires pourraient contribuer à mieux faire respecter la loi.

Notes

1.Les expressions "groupe armé" ou "groupe armé non dépendant de l'Etat" sont employées également sans préjudice de la question de savoir si les activités de ces groupes sont visées par le droit international humanitaire.

2.Le texte intégral de la Déclaration est reproduit dans l'annexe du document E/CN.4/1996/80. L'idée qui l'a inspirée est apparue au début des années 80; voir Theodor Meron, "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument", 77 American Journal of International Law 589 (1983). Voir également Absjørn Eide, Theodor Meron et Alan Rosas, "Combating Lawlessness in Grey Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards", 89 American Journal of International Law 215 (1995), qui contient un résumé de la Déclaration et de son examen par des organismes internationaux.

3.Voir en particulier le rapport de l'experte, Mme Graça Machel, nommée par le Secrétaire général en application de la résolution 48/157 de l'Assemblée générale, portant sur l'impact des conflits armés sur les enfants (A/51/306) et le Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies (A/50/60-S/1995/1, par. 8 à 15). Voir également les rapports soumis à la Commission des droits de l'homme depuis 1993 par le Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, M. Francis Deng.

4.Voir "Mapping Violent Conflicts and Human Rights Violations in the mid-1990s", A.J. Jongman et A.P. Schmid, World Conflict Map, élaboré par le PIOOM (Programme de recherche interdisciplinaire sur les causes des violations des droits de l'homme), Université de Leyde (Pays-Bas). Selon l'étude de Mme Machel susmentionnée, il y aurait actuellement "30 conflits armés majeurs" à l'intérieur d'Etats.

5.L'emploi de l'expression "objectifs politiques" n'a pas pour but de conférer une quelconque légitimité aux objectifs en question, mais plutôt de distinguer entre ces groupes et d'autres groupes qui peuvent également être armés, par exemple, ceux qui se livrent exclusivement au crime organisé.

6.Voir Robin M. Coupland, "The Effect of Weapons: Defining Superfluous Injury and Unnecessary Suffering" dans Medicine and Global Survival, vol. 3, mars 1996.

7.Des informations complémentaires sur l'impact des conflits sur les droits fondamentaux des femmes sont fournies dans le dernier rapport à la Commission des droits de l'homme établi par le Rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, Mme Rhadika Coomaraswamy (E/CN.4/1998/54 et Add.1).

8.Au 15 décembre 1997, il y avait 137 Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et 140 Etats parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

9.Dans la Convention européenne, l'impossibilité de dérogation concerne seulement le droit à la vie, l'interdiction de la torture et de la servitude et le caractère non rétroactif du droit pénal. Dans la Convention américaine, la non-dérogation s'applique à tous les droits sur lesquels portent les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques auxquelles il ne peut être dérogé (à l'exception de l'interdiction d'emprisonnement pour non-exécution d'une obligation contractuelle) ainsi qu'au droit à la protection de la famille, aux droits de l'enfant, aux droits politiques et aux droits en matière de nationalité.

10.Le Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la question des droits de l'homme et des états d'exception a proposé que la législation nationale prévoie que l'état d'exception ne puisse être proclamé :

"i) qu'en cas de troubles graves mettant en danger les intérêts vitaux de la population et représentant une menace pour l'existence organisée de la communauté, et face auxquels les mesures restrictives autorisées par la Constitution et par les lois en période ordinaire sont manifestement insuffisantes; ou

ii) qu'en cas de menace réelle ou imminente de troubles de cet ordre; [et]

iii) qu'à seule fin de protéger les droits et la sécurité de la population ainsi que le fonctionnement des institutions dans le cadre de l'état de droit" (E/CN.4/Sub.2/1997/19, par. 82).

11.Voir les Critères minimums des normes relatives aux droits de l'homme dans les états d'exception, adoptés à Paris par la 61ème Conférence de l'Association de droit international en août 1984, 79 American Journal of International Law, 1985, p. 1072, et les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, adoptés en 1984 lors d'une réunion d'experts du droit international, 7 (1) Human Rights Quarterly, 1985, p. 3.

12.Cependant, dans le rapport final qu'il a présenté à la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1997/19), le Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et des états d'exception, M. Leonardo Despouy, approuve, dans le cadre des nombreuses recommandations intéressantes qu'il présente, la proposition visant à adopter une déclaration des normes humanitaires minimales.

13.Voir par exemple la résolution 1997/42 de la Commission, en date du 11 avril 1997, et la résolution 1997/39 de la Sous-Commission, en date du 28 août 1997.

14.Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, supplément No 10 (A/51/10), chap. II.D, Part. I, art. 18.

15. "Il a été indiqué que la plupart des mécanismes s'occupant des violations des droits de l'homme s'en étaient tenus jusqu'à présent au système de la responsabilité des Etats en raison de violations des droits de l'homme. Il serait dangereux de qualifier les groupes terroristes d'auteurs de violations des droits de l'homme et cela pourrait revenir en quelque sorte à

justifier les violations des droits de l'homme commises par les gouvernements. Une distinction devrait être faite entre la qualification de ces groupes d'auteurs de violations des droits de l'homme et les effets préjudiciables que leur action pourrait avoir sur la jouissance des droits de l'homme". Rapport de la réunion des rapporteurs spéciaux, représentants, experts et présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme de services consultatifs, qui s'est tenue à Genève du 28 au 30 mai 1996 (E/CN.4/1997/3, annexe, par. 44).

16.Le même genre d'argument a été présenté à propos de l'élaboration de principes directeurs relatifs à la protection des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays. "Une nouvelle zone de couverture insuffisante apparaît lorsqu'il existe une norme générale mais qu'un droit corollaire, plus précis, qui permettrait d'appliquer la norme générale dans des secteurs intéressant tout particulièrement les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, n'a pas été formulé. Dans des cas de ce genre, on peut se servir des normes générales existantes pour définir des droits spécifiques; toutefois, la protection des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays se trouverait renforcée si un instrument international définissait précisément ces garanties" (E/CN.4/1996/52/Add.2, par. 411).

17.Acte final de la Conférence internationale des droits de l'homme, Téhéran, 22 avril-13 mai 1968. Publication des Nations Unies (numéro de vente : F.68.XVI.2), chap. III.

18.Voir par exemple les résolutions 794 (1992) du 3 décembre 1992, 814 (1993) du 26 mars 1993 et 837 (1993) du 6 juin 1993 concernant la Somalie; et la résolution 813 (1993) du 26 mars 1993 concernant le Libéria.

19.Préambule, Convention de La Haye No IV du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Le libellé moderne de cette clause dans le Protocole I est le suivant : "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", art. premier, par. 2, Protocole I.

20.Il conviendrait également de noter que les références à la "conscience publique" et aux "principes de l'humanité" semblent signifier qu'il est possible d'aller au-delà des règles coutumières fondées sur la pratique des Etats.

21.Voir par exemple la décision dans l'affaire Tadić, prise par la chambre d'appel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, Procureur général c. Tadić, cas No IT-94-1-AR72, 2 octobre 1995.