



Assemblée générale

Distr. générale
7 décembre 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-huitième session

18 juin-6 juillet 2018

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant les acteurs armés non étatiques et la protection du droit à la vie*

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Agnès Callamard, soumis conformément à la résolution 35/15 du Conseil. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale analyse les violations du droit à la vie commises par des acteurs armés non étatiques et soutient que ces acteurs sont liés par des obligations en matière de droits de l'homme.

La Rapporteuse spéciale montre que la place centrale qu'occupe l'État dans le droit international des droits de l'homme n'exclut pas d'autres acteurs pour autant et que les obligations des acteurs armés non étatiques en matière de droits de l'homme et leur personnalité juridique trouvent leur source dans le droit conventionnel et le droit coutumier. Elle propose ensuite de mettre en place un cadre qui permette d'engager la responsabilité de ces acteurs au titre du droit international des droits de l'homme, en faisant valoir que leurs obligations en matière de droits de l'homme devraient dépendre du contexte, être propres à chaque acteur et être échelonnées en fonction de la nature du contrôle exercé par celui-ci, de ses capacités et de la gouvernance qu'il exerce.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant les acteurs armés non étatiques et la protection du droit à la vie

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 35/15. Pour le préparer, la Rapporteuse spéciale a adressé aux États, aux établissements universitaires et aux entités de la société civile un appel à contributions ; elle a aussi participé à des réunions d'experts – à l'Université d'Essex (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), les 15 et 16 juin 2017, et à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, le 8 novembre 2017. La Rapporteuse spéciale remercie ces deux institutions pour leur soutien et ceux qui ont répondu à l'appel à contributions¹.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

2. Des informations sur les principales activités menées par la Rapporteuse spéciale entre mars 2017 et février 2018, concernant la mort illicite de réfugiés et de migrants et les activités antérieures de la Rapporteuse, figurent dans les rapports soumis au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale².

3. À l'invitation des États concernés, la Rapporteuse spéciale a effectué des visites officielles en Iraq (du 14 au 23 novembre 2017³) et en El Salvador (du 25 janvier au 5 février 2018⁴). Elle remercie le Gouvernement mozambicain d'avoir répondu positivement à sa demande de visite.

III. Acteurs armés non étatiques et protection du droit à la vie

4. Les acteurs armés non étatiques⁵ sont devenus un obstacle omniprésent à la protection des droits de l'homme. Ils sont appelés groupes d'opposition armés, insurgés, rebelles, terroristes, milices, cartels criminels ou bandes criminelles. Certains détiennent ou ont détenu un territoire plus ou moins étendu, d'autres non. Certains ont mené des opérations meurtrières en dehors de leur territoire, notamment en Europe, en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient. Certains opèrent dans le cadre de conflits armés, d'autres opèrent dans les phases de transition entre la paix et la guerre ou dans le contexte d'affrontements de faible intensité ou d'affrontements non conventionnels⁶. Certains sont motivés par l'idéologie ou le profit ; beaucoup sont motivés par les deux à la fois. La grande majorité d'entre eux exerce des fonctions qui se rapprochent de celles d'un État : de l'enregistrement des naissances à la gestion de cliniques et d'écoles, en passant par la collecte des impôts, l'élaboration de règles

¹ La Rapporteuse spéciale remercie la International Human Rights Law Clinic (Berkeley Law School) pour son aide.

² A/HRC/35/23, A/HRC/38/44/Add.3 et A/72/335.

³ A/HRC/38/44/Add.1.

⁴ A/HRC/38/44/Add.2.

⁵ Les acteurs armés non étatiques sont des groupes qui ont le potentiel d'utiliser la force pour atteindre des objectifs politiques, idéologiques ou économiques ; ne sont pas dans les structures formelles militaires des États, des alliances entre États ou des organisations intergouvernementales ; ne sont pas sous le contrôle de l'État dans lequel ils opèrent. Gerard McHugh et Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners* (Nations Unies, 2006), p. 87.

⁶ De telles situations se caractérisent par le recours à la police, souvent soutenue par les forces armées, pour rétablir l'ordre public. Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, éd., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1987).

et de politiques et la gestion de mécanismes de résolution des conflits ou de prisons. Certains ont des ambitions politiques ou quasi étatiques. Tous ont recours à la violence.

5. Tout comme les meurtres commis par les États, les meurtres commis par des acteurs armés non étatiques peuvent être motivés par des « idéologies anticiviles »⁷ qui déshumanisent et qui peuvent, dans le pire des cas, aboutir à un génocide et à des crimes contre l'humanité. Comme les États, les acteurs armés non étatiques tuent pour des raisons politiques, tuent en représailles ou tuent pour susciter la peur ou pour en retirer un gain matériel. Dans la grande majorité des cas, les meurtres sont perpétrés dans le cadre d'une stratégie calculée.

6. Les acteurs armés non étatiques soulèvent de nombreux défis pour la communauté des droits de l'homme, notamment en termes de responsabilité. Comment nommer leurs actes de violence ? Comment protéger efficacement les droits des victimes, ainsi que le droit qu'a le public de savoir ? Les actes des acteurs armés non étatiques peuvent-ils être qualifiés de violations du droit des droits de l'homme, dont les États sont traditionnellement considérés les auteurs⁸ ? Au motif du lien particulier qui existe entre ces acteurs et l'État, est-il justifié et tenable de traiter différemment les victimes d'actes de violence commis par des acteurs armés non étatiques ?

7. Selon la Rapporteuse spéciale, face à la prolifération des acteurs armés non étatiques, qui prennent des formes complexes, et à la difficulté de faire la distinction entre les insurgés politiques, les bandes criminelles organisées et les organisations armées qui ont des ramifications internationales et qui mènent des opérations internationales (voir également la résolution 48/12 de l'Assemblée générale), le cadre juridique en place présente des lacunes inacceptables. Cette situation juridique est injuste pour les victimes de violations perpétrées par des acteurs armés non étatiques et ne permet pas de combler les lacunes du système de protection. Elle n'est ni tenable, ni durable, ni, en fin de compte, fondée sur des principes.

8. La Rapporteuse spéciale soutient que les acteurs armés non étatiques sont liés par des obligations en matière de droits de l'homme. Dans le présent rapport, elle montre que les changements opérés au sein de l'Organisation des Nations Unies au cours de ces vingt dernières années ont fait des acteurs armés non étatiques les porteurs de devoirs. Elle décrit les sources de ces obligations et montre que l'attribution d'obligations en matière de droits de l'homme ne confère pas d'autorité aux acteurs armés non étatiques. Elle propose de mettre en place un cadre qui soit fonction du contexte, dépende des acteurs en question et soit progressif, compte tenu de la nature et de l'étendue du contrôle et de la gouvernance exercés par ces acteurs ainsi que de leurs capacités.

A. Faits nouveaux survenus au plan international

9. Au fil du temps, les États Membres (au moyen de résolutions), les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et les commissions d'enquête du Conseil des droits de l'homme se sont penchés sur la question des acteurs armés non étatiques. Sur le terrain, les États Membres ont mené, sur les plans politique et humanitaire, des actions auprès des acteurs armés non étatiques, notamment dans le but d'obtenir des cessez-le-feu et de rétablir la paix ; les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales ont dialogué avec un certain nombre d'acteurs armés non étatiques afin de protéger les civils.

1. Résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale

10. Au cours de ces vingt dernières années, plus de 125 résolutions du Conseil de sécurité, environ 65 résolutions de l'Assemblée générale et plus de 50 déclarations du Président du Conseil de sécurité concernant les obligations en matière de droits de l'homme ou d'autres

⁷ Hugo Slim, *Killing Civilians: Methods, Madness and Morality in War* (Hurst, 2007), disponible en français sous le titre « Les civils dans la guerre : identifier et casser les logiques de violence », traduit de l'anglais par Odile Ferrard (Labor et Fides, 2009).

⁸ Nigel Rodley, « Can armed opposition groups violate human rights? », dans *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Kathleen Mahoney et Paul Mahoney, éd. (Springer Netherlands, 1993), p. 297 et 298.

responsabilités connexes des acteurs armés non étatiques ont été adoptées⁹, ce qui a amené les analystes à conclure que le Conseil et l'Assemblée ont reconnu, au minimum, que les actes d'au moins certains acteurs armés non étatiques – dans des cadres aussi différents que la République démocratique du Congo ou la Syrie – peuvent constituer des violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits¹⁰.

11. Certains des actes décrits par le Conseil de sécurité comme des atteintes ou des violations relèvent des normes de *jus cogens* et des interdictions imposées par le droit international coutumier des droits de l'homme, le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés ou le droit international humanitaire. Certaines résolutions du Conseil sont générales, tandis que d'autres précisent quelles atteintes ou violations ont eu lieu du fait d'acteurs armés non étatiques (par exemple les exécutions extrajudiciaires (résolution 2295 (2016)) ou la violence sexuelle et la violence fondée sur le genre (résolution 2149 (2014))).

12. L'importance des obligations des acteurs armés non étatiques est établie plus clairement dans le domaine des droits de l'enfant. En 1999, dans sa résolution 1261 (1999), le Conseil de sécurité a instamment prié toutes les parties à des conflits armés de veiller à ce que la protection, le bien-être et les droits des enfants soient pris en considération. Depuis, il a mis en place un mécanisme de surveillance et de signalement de six violations graves qui peuvent être commises envers des enfants dans le cadre de conflits armés, dont le meurtre¹¹. Les acteurs armés non étatiques sont souvent signalés comme auteurs de violations répétées.

13. L'Assemblée générale, pour sa part, qualifie généralement les actes commis par des acteurs armés non étatiques de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Par exemple, dans sa résolution 70/234 sur la situation des droits de l'homme en République arabe syrienne, elle a fermement condamné toutes les violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire commises par des extrémistes armés, par des groupes armés antigouvernementaux, par des groupes terroristes affiliés à Al-Qaïda, par l'État islamique d'Iraq et du Levant autoproclamé (Daech) et par le Front el-Nosra, ainsi que les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire flagrantes, systématiques et généralisées auxquelles ceux-ci ne cessent de se livrer.

14. La résolution 71/198 de l'Assemblée générale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires comprend au moins trois paragraphes concernant les rôles et responsabilités des acteurs non étatiques. Dans cette résolution, l'Assemblée se dit consciente que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire sont complémentaires et se renforcent mutuellement, et se déclare vivement préoccupée du nombre croissant de civils et de personnes hors de combat tués dans des situations de conflit armé et de troubles internes et du fait que les femmes et les filles sont touchées de manière disproportionnée par les conflits. Elle constate également avec une profonde préoccupation que des meurtres sont commis par des acteurs non étatiques, y compris des groupes terroristes et des organisations criminelles.

2. Conseil des droits de l'homme

15. Le Conseil des droits de l'homme examine lui aussi le problème des acteurs armés non étatiques dans ses résolutions¹², en désignant parfois nommément un ou plusieurs d'entre eux. Par exemple, sa résolution S-22/1 porte expressément sur l'État islamique d'Iraq et du Levant autoproclamé et les groupes associés, et sa résolution S-23/1 sur Boko Haram. Le Conseil vise aussi les acteurs armés non étatiques en termes généraux, lorsqu'il évoque des violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits. Il a en outre adopté des

⁹ Voir <https://pilac.law.harvard.edu/ansas/>. Voir aussi Andrew Clapham, « Focusing on armed non-State actors », dans *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham et Paola Gaeta, éd. (Oxford University Press, 2014).

¹⁰ Voir <https://pilac.law.harvard.edu/ansas/>.

¹¹ Voir <https://childrenandarmedconflict.un.org/fr/six-grave-violations/>.

¹² Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council* (Genève, 2016).

résolutions relatives à des groupes armés, des rebelles, des organisations terroristes et des réseaux criminels transnationaux, entre autres (voir les résolutions 20/17, 21/25 et 22/18).

16. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et les commissions d'enquête s'intéressent aussi aux acteurs armés non étatiques. Les commissions d'enquête qui ont cherché à fonder les obligations de ces acteurs en matière de droits de l'homme sur le fait qu'ils contrôlent des territoires et des populations ont adressé des recommandations tant aux États qu'aux groupes armés sans distinction évidente, ce qui a amené un observateur à relever que ces commissions semblaient de plus en plus envisager les violations sous un angle thématique, sans porter d'attention particulière (spéciale) à la question de savoir si elles ont été commises par un État ou un acteur non étatique. En effet, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, par exemple, a insisté sur le fait que les normes impératives (*jus cogens*) liaient les individus et les entités non étatiques ; le Groupe d'experts chargé d'étudier la question de la responsabilité à Sri Lanka a estimé que les acteurs armés non étatiques exerçant un contrôle territorial – comme les Tigres de libération de l'Eelam tamoul – étaient tenus de respecter l'ensemble des droits de l'homme les plus fondamentaux¹³.

17. Depuis la création en 1982 du mandat sur les exécutions extrajudiciaires, son titulaire a examiné divers cas de meurtres commis par des acteurs armés non étatiques, y compris en étudiant la diligence due par les États et les responsabilités de ces acteurs en matière de droits de l'homme, dans le contexte de conflits armés non internationaux. Il convient en particulier de citer le rapport concernant la mission menée à Sri Lanka en 2005, dans lequel le titulaire de mandat de l'époque a souligné le point suivant :

Les normes relatives aux droits de l'homme s'appliquent à trois niveaux – en tant que droits des individus, en tant qu'obligations assumées par les États et en tant qu'expectatives légitimes de la communauté internationale. (...) En tant qu'acteur non étatique, les [Tigres de libération de l'Eelam tamoul (...)] restent] soumis à l'exigence de la communauté internationale, exprimée pour la première fois dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon laquelle chaque organe de la société doit respecter et promouvoir les droits de l'homme¹⁴.

18. Dans des rapports ultérieurs concernant ses visites en Afghanistan, en Colombie, en République démocratique du Congo et à Sri Lanka, le Rapporteur spécial a développé ce postulat et conclu que les acteurs armés non étatiques qui contrôlent des territoires et des populations et qui ont une structure politique identifiable ont des obligations en matière de droits de l'homme et doivent respecter les normes du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire. D'autres mécanismes, comme la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le conflit de Gaza, ont adopté une approche similaire¹⁵.

3. Principaux enjeux

19. Depuis plus de vingt ans, les États Membres considèrent les acteurs armés non étatiques à la fois comme des auteurs de violations des droits de l'homme et comme des porteurs de devoirs ; ils s'emploient à renforcer le régime international de protection des civils (voir par exemple le préambule de la résolution 1894 (2009) du Conseil de sécurité). Certains États ont engagé un dialogue avec des acteurs armés non étatiques, sur leur territoire et à l'extérieur de celui-ci, afin de rétablir la paix ou de protéger les civils. Ces évolutions, ainsi que le travail des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, mettent en évidence les points suivants :

a) Les acteurs armés non étatiques sont considérés comme des porteurs de devoirs en matière de droits de l'homme ;

¹³ Andrew Clapham, « Human rights obligations for non-State actors: where are we now? », dans *Doing Peace the Rights Way: Essays in International Law and Relations in Honour of Louise Arbour*, Fannie Lafontaine et François Larocque, éd. (Intersentia, 2019).

¹⁴ E/CN.4/2006/53/Add.5, par. 25.

¹⁵ A/HRC/12/48.

b) Les obligations internationales applicables aux acteurs armés non étatiques découlent du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et du droit pénal ;

c) Les obligations des acteurs armés non étatiques peuvent inclure l'obligation de respecter les normes de *jus cogens*, le droit coutumier relatif aux droits de l'homme et le droit coutumier humanitaire, ou elles peuvent aller au-delà ;

d) Les acteurs armés non étatiques qui se substituent à l'État et assoient un contrôle territorial (exclusif) sont responsables de la protection des droits de l'homme dans les zones placées sous leur contrôle (et doivent rendre compte des violations commises).

20. Les commentateurs ont tendance à s'accorder sur le fait que, bien qu'elles ne soient pas contraignantes, les résolutions de l'Assemblée générale reflètent la pratique émergente des États ou l'*opinio juris*. Certaines décisions du Conseil de sécurité adoptées expressément au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies imposent des obligations juridiques aux États¹⁶, tandis que d'autres contribuent à la formation de l'*opinio juris*¹⁷. La question de savoir si les résolutions du Conseil de sécurité qui portent sur des acteurs armés non étatiques sont contraignantes pour les acteurs eux-mêmes reste floue et controversée¹⁸. Quel que soit l'effet juridique des résolutions, ces évolutions démontrent qu'au cours de ces dernières décennies, les États Membres, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme et un certain nombre de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont convenu que les actes commis par des acteurs armés non étatiques pouvaient constituer des violations des droits de l'homme.

B. Limitations et lacunes

21. La nécessité de lier les acteurs armés non étatiques par des obligations en matière de droits de l'homme tient principalement au fait que le cadre juridique applicable à ce jour présente des lacunes importantes et inacceptables en ce qui concerne l'accès à la justice, les recours et les réparations. L'application par les États des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire¹⁹ est une question qui pose des problèmes récurrents. En outre, il est particulièrement difficile d'appliquer les Principes quand les violations sont attribuées à des acteurs armés non étatiques.

1. Obligation de protéger que le droit international des droits de l'homme impose à l'État

22. Selon certains, la manière la plus efficace de demander des comptes aux acteurs armés non étatiques est que les États s'acquittent de la responsabilité qui est la leur de protéger leur population²⁰. L'État peut être tenu pour responsable des actes des acteurs non étatiques quand il peut être démontré qu'il n'a pas fait preuve de la diligence voulue pour prévenir les actes en cause, enquêter sur eux et y réagir.

23. La Rapporteuse spéciale est déterminée à consolider ce raisonnement, comme le souligne son rapport sur l'adoption d'une perspective de genre au sujet des meurtres arbitraires²¹. Il existe cependant des situations où l'obligation de protéger ne suffit pas ou ne peut pas s'appliquer, comme dans le contexte de conflits armés non internationaux ou quand les acteurs armés non étatiques échappent au contrôle effectif de l'État²². Le devoir de

¹⁶ Voir <https://pilac.law.harvard.edu/ansas>, p. 21 à 29.

¹⁷ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Duško Tadić*, décision du 2 octobre 1995, par. 133 ; Association de droit international, « London Conference (2000): final report on customary international law ».

¹⁸ Voir <https://pilac.law.harvard.edu/ansas>.

¹⁹ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe.

²⁰ Voir <https://soundcloud.com/uniofessex/professor-sir-nigel-rodley/reposts>.

²¹ A/HRC/35/23.

²² Katharine Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law* (Oxford University Press, 2017), p. 210 à 216.

diligence n'oblige pas les États à accepter la responsabilité des actes commis par des insurgés²³. Bien souvent, il n'est pas réaliste d'attendre un règlement judiciaire au niveau national, en particulier pendant les conflits, ce qui laisse subsister des lacunes importantes en matière de responsabilité.

24. Par ailleurs, dans certaines situations, les interventions des États pour rétablir l'autorité et le contrôle peuvent elles-mêmes conduire à des violations, y compris du droit à la vie. Dans de telles circonstances, la solution qui consiste à invoquer la responsabilité de l'État de protéger contre les violations par des acteurs armés non étatiques peut être utilisée pour exercer une plus grande répression et a peu de chances d'apporter une protection effective. La Rapporteuse spéciale ne dit pas que l'obligation de protéger qui incombe aux États devrait être écartée, mais dit que le fait de lier les acteurs armés non étatiques par des obligations en matière de droits de l'homme viendrait la compléter²⁴.

2. Droit international humanitaire

25. Dans le contexte des conflits armés non internationaux, l'article 3 commun aux Conventions de Genève, ainsi que le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) et le droit international humanitaire coutumier lient les acteurs armés non étatiques qui opèrent sous un commandement responsable, qui contrôlent un territoire et qui démontrent une capacité à mener des opérations militaires soutenues. L'article 3 commun fournit la protection la plus essentielle aux civils et aux personnes placées hors de combat. Nombre des dispositions du Protocole II, qui porte sur la conduite des hostilités, sont devenues des dispositions du droit coutumier. L'exigence la plus large est que « ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques » (art. 51 (par. 2)) du Protocole I)²⁵. Une autre interdiction s'applique aux attaques sans discrimination et disproportionnées²⁶.

26. La Rapporteuse spéciale rappelle que le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre. Elle précise que le droit international humanitaire rentre dans le cadre de son mandat.

27. Un argument fréquemment avancé est que le droit international humanitaire suffit à contraindre les acteurs armés non étatiques à des obligations et à protéger le droit à la vie, en particulier parce que le droit international humanitaire coutumier applicable aux conflits armés non internationaux s'est considérablement développé depuis le milieu des années 1990, notamment à la suite de la décision rendue par le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Le Procureur c. Tadić*²⁷.

28. Il existe des limites à l'obligation de protéger contre la privation arbitraire de la vie liant les acteurs armés non étatiques. Premièrement, les mécanismes d'engagement de la responsabilité et d'application du droit international humanitaire pour les violations commises dans le cadre de conflits armés non internationaux ont toujours été faibles, en particulier s'agissant des acteurs armés non étatiques²⁸. Deuxièmement, les États parties à un conflit restent liés par le droit international des droits de l'homme. Limiter les obligations des acteurs armés non étatiques à l'article 3 commun aux Conventions de Genève et au droit international humanitaire coutumier établirait une inégalité d'obligations. Troisièmement, l'application du droit international humanitaire aux acteurs armés non étatiques exige un lien, voire un lien direct, avec le conflit²⁹. Cela exclut les zones placées sous le contrôle de ces

²³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1972*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.73.V.5).

²⁴ Liesbeth Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law* (Cambridge University Press, 2002).

²⁵ Sandesh Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict* (Oxford University Press, 2012), p. 339.

²⁶ *Ibid.*, p. 348 à 357.

²⁷ Voir aussi Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, p. 56 et 57.

²⁸ *Ibid.*, chap. 10 et 11.

²⁹ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 47 à 51 ; <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-016-0061-2>.

acteurs où règne la « paix » et où sont menées certaines activités (comme l'administration) qui n'impliquent pas de confrontation avec les combattants ennemis. D'autres corps de lois devraient s'appliquer, notamment le droit international des droits de l'homme³⁰. L'idée que les acteurs armés non étatiques devraient continuer à être régis uniquement par l'article 3 commun aux Conventions de Genève crée des lacunes inacceptables en matière de protection des victimes, lacunes qui ne peuvent être comblées que si lesdits acteurs sont liés par l'obligation de respecter les droits de l'homme³¹. Enfin, le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux n'évoque pas la réparation ; il n'existe d'ailleurs guère de cas où des groupes armés organisés se sont engagés à réparer des violations du droit international humanitaire ou ont procédé à de telles réparations³². Comme l'a précisé le Comité international de la Croix-Rouge, le droit à la réparation est limité aux cas où l'État n'a pas protégé les individus contre la violence des acteurs armés non étatiques³³.

29. Une dernière limite, évidente, existe dans les situations qui impliquent des acteurs armés non étatiques et qui entraînent un très grand nombre de décès mais qui ne sont cependant pas des conflits armés et auxquelles le droit international humanitaire ne s'applique pas. Par exemple, au début de la crise syrienne, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne a estimé que le seuil qui caractérise un conflit armé n'était pas atteint et que les groupes armés étaient liés par les normes impératives du droit international (*ius cogens*)³⁴. Plus généralement, les conflits de faible intensité impliquant des cartels criminels ne constituent pas des conflits armés non internationaux.

3. Droit pénal international

30. En droit pénal international, les personnes qui sont membres de groupes armés non étatiques peuvent être tenues pour responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide. Les acteurs armés non étatiques peuvent ainsi être liés par des obligations internationales en dehors de tout conflit armé, dans le contexte de crimes contre l'humanité ou de génocide – il s'agit alors d'actes qui relèvent de la compétence de la Cour pénale internationale, des tribunaux spéciaux ou des juridictions nationales.

31. La Rapporteuse spéciale a conscience que le droit international coutumier et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont essentiels dans la lutte contre l'impunité, y compris en ce qui concerne les membres de groupes armés non étatiques. Par exemple, comme suite à l'autosaisine du Procureur, la Cour pénale internationale a délivré des mandats d'arrêt contre des membres de groupes armés non étatiques en Ouganda, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo. En septembre 2017, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2379 (2017), qui a conduit à la création d'une équipe d'enquête chargée d'aider l'Iraq à faire rendre des comptes à l'État islamique d'Iraq et du Levant autoproclamé³⁵.

32. Si elles sont louables, ces initiatives risquent néanmoins de paraître sélectives à l'égard des auteurs des violations et d'enraciner une culture de l'impunité parmi les acteurs étatiques. Qui plus est, l'autosaisine (voir ci-dessus) et la création de tribunaux internationaux sont des processus complexes et longs. Une autre limite tient au fait que les acteurs armés non étatiques ne relèvent pas de la juridiction de l'État en tant qu'« entités collectives »³⁶. En outre, le droit pénal international ne prévoit pas de réparations pour les victimes de violations

³⁰ Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, p. 98.

³¹ Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors*, p. 21 ; Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 52 et 53.

³² Emanuela-Chiara Gillard, « Reparation for violations of international humanitarian law », *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n° 851 (2003), p. 529 à 552.

³³ Voir https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule150.

³⁴ A/HRC/S-17/2/Add.1.

³⁵ Voir www.un.org/press/en/2017/sc12998.doc.htm.

³⁶ Annyssa Bellal, « Non-State armed groups in transitional justice processes: adapting to new realities of conflict », dans *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Roger Duthie et Paul Seils, éd. (New York, International Center for Transitional Justice, 2017).

commises par des acteurs armés non étatiques³⁷, tandis que les États qui transposent le Statut de Rome dans leur droit interne n'ont pas à créer de recours judiciaire distinct aux fins des réparations individuelles. Une dernière limite est que toutes les infractions commises par des acteurs armés non étatiques n'atteignent pas le seuil défini par le droit pénal international.

4. Cadre international de lutte contre le terrorisme

33. Depuis le 11 septembre 2001, la législation antiterroriste internationale est apparue comme un corps de lois majeur pour régir les actes d'un certain nombre d'acteurs armés non étatiques³⁸. S'il n'y a pas de consensus sur une définition du terrorisme, il existe un consensus plus ou moins large autour de l'idée qu'il s'agit d'actes qui causent la mort ou des blessures, ou des dommages à des biens, et qui sont commis dans l'intention d'intimider une population³⁹. Un acte de terrorisme donné peut constituer un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, tandis que les réactions disproportionnées des États au terrorisme peuvent constituer des crimes internationaux et des violations des droits de l'homme⁴⁰.

34. Un des problèmes qui se posent quand on qualifie des acteurs armés non étatiques de « terroristes » et que, partant, on considère que leurs actes relèvent de la législation antiterroriste internationale, est que de nombreux groupes sont mal définis, voire non définis. Autrement dit, les États sont susceptibles de qualifier quiconque de « terroriste », y compris des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme.

35. L'attention due aux civils dans le cadre des efforts de lutte contre le terrorisme⁴¹ devrait s'étendre aux victimes et à leurs droits⁴². La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies comporte cinq références aux victimes, dont trois au paragraphe 8 (partie I), qui exige des États qu'ils instituent, sur une base volontaire, des systèmes nationaux d'assistance aux victimes du terrorisme. En 2011, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a insisté sur le fait que la protection des droits des victimes est une obligation juridique véritable, décrite notamment dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire⁴³. Toutefois, une telle obligation a rarement été suivie d'effet. Il semble que le cadre de la lutte contre le terrorisme reste limité à la lutte contre les crimes qui visent l'État.

36. Au niveau national, les membres de groupes armés non étatiques peuvent être jugés individuellement sur la base d'un mélange de législation antiterroriste et de droit pénal. Les lois antiterroristes des différents pays présentent d'importants défauts, notamment des définitions vagues et larges qui ouvrent la porte à une incrimination de l'exercice des droits reconnus en démocratie. En outre, qualifier d'acte « terroriste » des actes qui sont plutôt des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un génocide constitue, pour la Rapporteuse spéciale, une erreur profonde de l'époque contemporaine et une violation potentielle du droit à la justice, du droit de savoir et du droit de participer à la vie publique et politique. Enfin, la place et le vécu des victimes dans le processus judiciaire d'engagement des responsabilités ont à ce jour été analysés et traités dans le cadre de procédures spéciales – raison pour laquelle il existe peu d'éléments qui démontreraient que les victimes du « terrorisme » ont accès à des recours et à des réparations.

³⁷ En vertu du Statut de Rome, un fonds d'affectation spéciale a été créé au profit des victimes ; le fonds a pour objet d'assurer la restitution aux victimes ainsi que l'indemnisation et la réadaptation de celles-ci.

³⁸ Robert Barnidge, *Non-State Actors and Terrorism: Applying the Law of State Responsibility and the Due Diligence Principle* (Springer, 2008), p. 14 à 18.

³⁹ Jairo Munive et Jonathan Somer, *Armed Non-State Actors: Counter-Terrorism and the Protection of Civilians*, 17 (Copenhague, Danish Institute of International Studies, 2015), p. 21.

⁴⁰ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme* (2009), p. 41.

⁴¹ E/CN.4/2006/98, par. 67 à 71 et 74.

⁴² Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Albinism/Pages/Reports.aspx.

⁴³ A/66/310, par. 23 et 27.

C. Le régime international des droits de l'homme et les acteurs non étatiques

37. La Rapporteuse spéciale réaffirme que les États et les obligations que leur impose le droit international, y compris le droit des droits de l'homme, jouent un rôle central. Cela ne signifie pas pour autant que les États sont les seuls porteurs de devoirs.

1. Droits de l'homme inaliénables

38. Qu'ils soient inhérents ou qu'ils découlent de sources juridiques internationales, les droits de l'homme appartiennent à chaque être humain. Ils sont inaliénables, ce qui signifie que des sanctions doivent être appliquées à tout État, groupe ou personne qui cherche à y porter atteinte. La Déclaration universelle des droits de l'homme a en effet pour objet d'interdire les violations des droits de l'homme, qu'elles soient commises par un État ou par une entité distincte, et de garantir une réparation.

39. Selon l'acception du droit international des droits de l'homme décrite ci-dessus, les obligations qui lient les États sont la pierre angulaire du régime de protection des droits de l'homme. D'autres briques soutiennent également l'édifice des droits, y compris les devoirs des acteurs non étatiques :

« Les attentes de la communauté internationale en matière de droits de l'homme visent à protéger les personnes, sans pour autant affecter la légitimité des acteurs sur lesquels elles pèsent. Le Conseil de sécurité s'adresse depuis longtemps à divers groupes que les États Membres ne reconnaissent pas comme ayant la capacité d'assumer officiellement l'obligation internationale de respecter les droits de l'homme. (...) les groupes armés doivent accepter que, puisqu'ils aspirent à représenter un peuple devant le monde, la communauté internationale évaluera leur conduite en fonction de "l'idéal commun à atteindre" de la Déclaration universelle. »⁴⁴.

40. Les interprètes de la Déclaration universelle des droits de l'homme ont fait observer que ses rédacteurs n'avaient pas utilisé de termes précis concernant les devoirs mais renvoyaient à la responsabilité qu'ont tous les membres de la société, les uns envers les autres, de s'abstenir de porter atteinte aux droits de l'homme⁴⁵. Les travaux préparatoires de la Déclaration universelle et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mettent en lumière une série de débats concernant les acteurs non étatiques ; ces débats, associés à la formulation de certains articles, laissent entendre que les États ne sont pas les seuls porteurs de devoirs⁴⁶ et que les devoirs attachés aux acteurs non étatiques sont distincts des obligations imposées aux États et de celles imposées à d'autres acteurs non étatiques.

41. La reconnaissance des acteurs armés non étatiques s'est traduite par quelques évolutions intéressantes particulièrement le droit à la vie, notamment le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique. En outre, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a observé que dans certaines circonstances, en particulier lorsqu'un groupe armé doté d'une structure politique identifiable exerce un contrôle important sur le territoire et la population, les acteurs non étatiques sont tenus de respecter le droit international relatif aux droits de l'homme (recommandation générale n° 30 (2013) sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit, par. 16).

2. Personnalité juridique des acteurs armés non étatiques

42. La personnalité juridique internationale des acteurs armés non étatiques a fait l'objet de recherches approfondies. Certains estiment que cette personnalité ne peut découler que de deux sources – les traités internationaux et le consentement de l'État – dont aucune ne peut

⁴⁴ E/CN.4/2006/53/Add.5, par. 27.

⁴⁵ Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999), chap. 7.

⁴⁶ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 210 à 216.

s'appliquer aux acteurs armés non étatiques⁴⁷. La Rapporteuse spéciale estime cependant qu'il n'est pas justifié, en droit, de considérer les États comme les seuls sujets du droit international dotés du pouvoir d'attribuer la personnalité juridique à d'autres entités.

43. La Cour internationale de Justice laisse ouverte la possibilité de reconsidérer les catégories de sujets du droit international⁴⁸. Les évolutions constatées au cours de ces cinquante dernières années confirment que la personnalité juridique peut découler de différentes sources, notamment du droit conventionnel, du droit international coutumier, d'accords bilatéraux et de la reconnaissance par des États tiers. Un certain nombre d'entités non étatiques, parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge et des organisations non gouvernementales, se sont vu attribuer la personnalité juridique internationale, selon l'une ou l'autre théorie. Dans le cadre du droit applicable aux conflits armés et aux insurrections et du droit international humanitaire, de nouveaux sujets de droit international peuvent apparaître et sont apparus, sans consentement expresse de l'État. D'après la doctrine, la personnalité juridique des acteurs non étatiques – qui est liée à leur capacité à fonctionner dans la sphère internationale et qui varie dans le temps – s'apprécie selon un spectre⁴⁹. La personnalité juridique des acteurs armés non étatiques n'est pas aussi étendue que celle des États, mais elle suffit à faire naître des obligations au titre du droit international et des traités⁵⁰. Des sources différentes entraînent des obligations différentes.

44. Comme expliqué ci-après, l'approche la plus simple pour évaluer la personnalité juridique des acteurs armés non étatiques consiste à examiner deux sources possibles : l'article 3 commun aux Conventions de Genève ou la théorie dite de l'autorité de facto. Dans l'un et l'autre cas, la personnalité juridique est liée au niveau d'organisation et de contrôle du territoire ou des personnes⁵¹.

Article 3 commun aux Conventions de Genève

45. Selon l'approche fondée sur l'article 3 commun aux Convention de Genève⁵², puisque les acteurs armés non étatiques parties à un conflit armé non international sont liés par ledit article 3 et par d'autres dispositions du droit international humanitaire coutumier – et sont donc directement soumis à des obligations internationales – ils doivent être considérés comme étant dotés de la personnalité juridique internationale. En outre, la Cour internationale de Justice et la Cour de justice de l'Union européenne ont confirmé que les personnes morales internationales sont liées par le droit international coutumier⁵³. On peut dès lors soutenir que, selon leurs capacités et leur situation propre, les acteurs armés non étatiques parties à un conflit armé non international sont liés par le droit international coutumier⁵⁴, y compris le droit international coutumier des droits de l'homme⁵⁵.

⁴⁷ Duncan B. Hollis, « Why State Consent Still Matters – Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, n° 1 (2005), p. 137 à 174 ; Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*.

⁴⁸ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

⁴⁹ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 98.

⁵⁰ Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford University Press, 2006), p. 82.

⁵¹ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, chap. 4 et 5.

⁵² Contribution adressée à la Rapporteuse spéciale par Daragh Murray, 2017.

⁵³ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 73, par. 37, p. 89 ; Cour de justice de l'Union européenne, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, arrêt du 16 juin 1998, par. 45.

⁵⁴ Voir www.ejiltalk.org/book-discussion-daragh-murrays-human-rights-obligations-of-non-state-armed-groups-3/.

⁵⁵ Daragh Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council* (Genève, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève 2016), chap. 4.

Autorité de facto

46. La théorie juridique et politique de l'autorité de facto témoigne de l'adaptabilité du système juridique international face aux situations qui règnent sur le terrain. S'il peut y avoir débat sur la question de savoir quels acteurs armés non étatiques constituent une entité de fait, il y a consensus sur le fait que de telles entités existent. Les autorités de fait sont des acteurs armés non étatiques qui exercent un contrôle exclusif sur un territoire déterminé⁵⁶, ce qui signifie qu'elles existent aux côtés des autorités établies⁵⁷; qu'elles ont de fait écarté l'autorité de l'État et exercent donc effectivement une souveraineté⁵⁸. Cette théorie juridique appliquée aux faits vise tant les entités qui sont parties à un conflit que celles qui ne le sont pas⁵⁹.

47. Un élément déterminant est que l'entité existe dans une zone qui se trouve hors de la portée de l'État territorial (l'autorité *de jure*), ce qui crée un vide juridique⁶⁰. Il ressort d'une jurisprudence constante qu'un tel vide doit être comblé⁶¹: dans l'intérêt des personnes touchées et de la communauté internationale, les actes de l'autorité de facto doivent être reconnus et avoir une valeur juridique. Les obligations juridiques internationales qui lient les autorités de fait comprennent celles qui découlent du droit international des droits de l'homme⁶². La population et les individus ne sauraient perdre leurs droits inaliénables en raison du changement des autorités au pouvoir. Les acteurs armés non étatiques se retrouvent liés par des obligations parce qu'ils exercent un contrôle et qu'ils existent de façon indépendante, et parce que le vide juridique n'est pas accepté au niveau international⁶³.

Acteurs armés non étatiques sans contrôle exclusif

48. Les raisons pour lesquelles des obligations juridiques s'appliquent aux autorités de fait peuvent également valoir pour les acteurs armés non étatiques qui n'exercent pas de contrôle exclusif sur un territoire. Ces acteurs créent un vide juridique de la même manière que les autorités de fait, la seule différence étant une différence de degré. Certaines formes de vide juridique sont créées par des acteurs armés non étatiques, qu'ils exercent ou non un contrôle exclusif sur des territoires; dans de telles circonstances, le groupe armé s'impose sur le plan international, ce qui justifie l'application du droit international, conformément à la théorie du contrôle de fait⁶⁴. Il s'ensuit que les acteurs armés non étatiques sont liés à la fois par le droit international coutumier et par les obligations de l'État territorial au titre du droit international des droits de l'homme.

Capacité des acteurs armés non étatiques à assumer des obligations

49. Une autre approche de la notion de personnalité juridique consiste à la traiter comme une notion hautement subjective, surévaluée, qui découle des conceptions individuelles de la doctrine concernant le système du droit international dans son ensemble⁶⁵ et qui reflète une vision dépassée et un manque profond d'imagination⁶⁶. Certains ont laissé entendre que, pour

⁵⁶ Voir Jochen A. Frowein, « De facto regime », dans *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (Oxford University Press); Jean S. Pictet, éd., *Commentaire : III La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre* (Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1960), p. 42.

⁵⁷ Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, p. 15.

⁵⁸ Pictet, *Commentaire : III La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, p. 42.

⁵⁹ Michael Schoiswohl, « De facto regimes and human rights obligations: the twilight zone of public international law? », *Austrian Review of International and European Law*, vol. 6, n° 1 (2001), p. 45 à 90.

⁶⁰ Philip Brown, « The legal effects of recognition », *American Journal of International Law* 630, 1950.

⁶¹ Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité; Cour européenne des droits de l'homme, *Loizidou c. Turquie*, arrêt sur le fond du 18 décembre 1996, par. 45.

⁶² Cour européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001, par. 96.

⁶³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 26 (1997) sur la continuité des obligations.

⁶⁴ Contribution de Daragh Murray, 2017.

⁶⁵ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 71.

⁶⁶ August Reinisch, « Accountability of international organizations according to national law », dans *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36 (Asser Press, 2005), p. 119 à 167; Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Voir aussi Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Clarendon Press, 1994), p. 4.

déterminer si les acteurs non étatiques ont des devoirs au niveau international, la participation au système juridique international⁶⁷ ou la capacité des acteurs non étatiques à assumer des obligations⁶⁸ sont des critères bien plus pertinents que les catégories existantes de sujets et d'objets du droit international :

« Nous avons un ordre juridique international qui admet que les États ne sont pas les seuls sujets du droit international. Il est évident que les entités non étatiques ne jouissent pas de toutes les compétences, de tous les privilèges et de tous les droits dont jouissent les États en vertu du droit international (...) nous devons admettre que les droits et les devoirs au niveau international dépendent de la capacité de l'entité à jouir des droits et à assumer les obligations ; les droits et obligations ne dépendent pas des mystères de la subjectivité. »⁶⁹.

50. Il est intéressant d'observer que la notion fondée sur la personnalité juridique et le refus de cette notion conduisent l'une et l'autre à peu près aux mêmes conclusions quant à l'une des sources des obligations des acteurs armés non étatiques en matière de droits de l'homme : la capacité de ces acteurs à assumer des obligations. Cette capacité tend à être évaluée en fonction de deux critères principaux : le contrôle (par exemple sur un territoire ou une population) et une structure organisationnelle capable d'assurer le respect par le groupe des obligations qu'impose le droit international⁷⁰.

D. Principaux enjeux et prochaines étapes

51. Le présent rapport a mis en évidence les points suivants :

- Les acteurs armés non étatiques commettent des violations du droit à la vie et d'autres droits de l'homme.
- Le droit international humanitaire, le droit pénal international et le droit pénal des pays concernés ont un rôle à jouer dans l'établissement de la responsabilité des acteurs armés non étatiques. Il existe toutefois des situations dans lesquelles leurs dispositions ne s'appliquent pas ou doivent être complétées par celles du droit international des droits de l'homme.
- Le régime juridique en vigueur a créé des disparités dans les obligations des parties à des conflits armés non internationaux, des lacunes dans la protection des personnes victimes des agissements des acteurs armés non étatiques, ainsi que des lacunes dans l'application du principe de responsabilité, dont certaines pourraient constituer des violations à part entière du droit à la vie tel que consacré par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel cas la responsabilité des États concernés serait engagée.
- Dans plusieurs de leurs résolutions, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme ont considéré les acteurs armés non étatiques comme auteurs de violations des droits de l'homme et porteurs de devoirs⁷¹.
- La personnalité juridique des acteurs armés non étatiques peut notamment trouver sa source dans le droit conventionnel et dans le droit coutumier. Selon le principe juridique de l'autorité de facto, ces acteurs héritent des obligations conventionnelles des autorités étatiques qu'ils ont évincées. Au sens du droit coutumier, ils sont liés par le droit coutumier des droits de l'homme.
- Les obligations des acteurs armés non étatiques en matière de droits de l'homme pourraient découler de leur capacité à exercer de telles obligations et de l'inaliénabilité des droits de l'homme. Cette approche, particulièrement importante dans les cas où

⁶⁷ Robert McCorquodale, « An inclusive international legal system », *Leiden Journal of International Law*, vol. 17, n° 3 (septembre 2004), p. 477 à 504.

⁶⁸ Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, p. 68 et 69.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, p. 75.

⁷¹ Voir <https://pilac.law.harvard.edu/ansas>.

les acteurs armés non étatiques ne contrôlent pas de territoires, pourrait aussi constituer un cadre applicable à l'ensemble de ces acteurs.

52. Ainsi qu'il est souligné tout au long du présent rapport, la reconnaissance de la personnalité juridique des acteurs armés non étatiques et du fait que certaines obligations leur incombent en matière de droits de l'homme ne signifie pas que tous ces groupes ont les mêmes obligations ni que ces obligations sont équivalentes à celles des États. Comme expliqué ci-après, l'application de telles obligations aux acteurs armés non étatiques devrait être fonction du contexte, dépendre des acteurs en question et être progressive. La nature et la portée de ces obligations sont déterminées par trois facteurs interdépendants : a) la nature et l'étendue du contrôle exercé par les acteurs armés non étatiques ; b) leur niveau de gouvernance ; c) l'ampleur de leurs capacités, qui est liée aux deux autres facteurs.

1. Principales caractéristiques

Contrôle exercé par les acteurs armés non étatiques

53. La notion de contrôle territorial, telle qu'elle découle du droit international humanitaire, s'est révélée être un élément clef de la détermination des capacités des acteurs armés non étatiques. L'accent mis sur les territoires et le contrôle territorial permet la reconnaissance de la personnalité juridique des acteurs armés non étatiques et de l'idée selon laquelle ces acteurs devraient être liés par les obligations de l'État concerné⁷² dans la mesure où ces obligations concernent des droits que possèdent et doivent pouvoir exercer les habitants de cet État.

54. Le caractère central de la notion de contrôle territorial doit toutefois être nuancé. Premièrement, cette notion est difficile à appréhender puisque les critères de la superficie du territoire, de la durée du contrôle et du type de contrôle ne sont pas définis. Dans les faits, le contrôle d'un territoire a tendance à changer de mains, que ce territoire soit ou non le théâtre d'un conflit armé non international. Le contrôle est parfois partagé entre des acteurs armés non étatiques et l'État. Par exemple, certains de ces acteurs n'exercent leur contrôle que la nuit. D'autres contrôlent certains aspects seulement de la vie sociale de la population, tandis que l'État continue de régir les autres.

55. Deuxièmement, les obligations en matière de droits de l'homme ne découlent pas seulement du contrôle exercé sur un territoire physique ou sur une population donnée. Les acteurs armés non étatiques qui ne contrôlent aucun territoire ou exercent un contrôle limité seulement devraient eux aussi avoir de telles obligations, en particulier si l'absence de contrôle territorial fait partie de leur stratégie⁷³. Il ressort d'ailleurs de la jurisprudence relative aux crimes contre l'humanité que l'une des principales caractéristiques d'un groupe armé non étatique est la capacité à perpétrer une attaque de l'ampleur visée à l'article 7 du Statut de Rome⁷⁴. Un groupe armé non étatique qui ne contrôle pas de territoire reste lié par le droit international coutumier des droits de l'homme étant donné sa fonction, pour autant qu'il présente les caractéristiques organisationnelles requises⁷⁵.

56. Troisièmement, la Rapporteuse spéciale rappelle que ses prédécesseurs et elle ont démontré que l'interdiction des assassinats ciblés était une obligation extraterritoriale. Par conséquent, cette interdiction, qui constitue en outre une norme de *jus cogens*, devrait également s'appliquer extraterritorialement aux acteurs armés non étatiques. L'idée selon laquelle l'État islamique d'Iraq et du Levant autoproclamé pourrait avoir commis une violation des droits de l'homme en prenant pour cible des civils en Iraq, mais pas en faisant la même chose en France ou au Pakistan est indéfendable.

⁷² Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, chap. 9.

⁷³ Comme c'était par exemple le cas de l'Armée de résistance du Seigneur.

⁷⁴ Voir, par exemple, Cour pénale internationale, *Le Procureur c. Germain Katanga*, affaire n° ICC-01/04-01/07, jugement du 7 mars 2014, par. 1119 ; Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, chap. 10.

⁷⁵ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 382 à 385.

57. Enfin, les cyberattaques, y compris celles que commettent des acteurs armés non étatiques, pourraient constituer des violations des droits de l'homme, notamment du droit à la vie. Ces attaques ne devraient pas sortir du cadre des obligations imposées aux acteurs armés non étatiques simplement parce qu'elles sont perpétrées dans un environnement différent ou parce qu'elles sont lancées en dehors des territoires contrôlés par ces acteurs.

58. Compte tenu de ce qui précède, la notion de contrôle devrait être interprétée avec souplesse. C'est l'activité rendue possible par l'exercice du contrôle, et non la définition précise du contrôle lui-même, qui est déterminante⁷⁶.

Caractéristiques organisationnelles

a) Fonctions de gouvernance des acteurs armés non étatiques

59. Le droit international et les publications consacrées aux groupes armés non étatiques ont largement défini les indicateurs relatifs aux caractéristiques organisationnelles de ces groupes sur le plan militaire⁷⁷. Ces indicateurs ne permettent toutefois pas de déterminer si de tels groupes ont des obligations en matière de droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale est d'avis que les indicateurs organisationnels devraient aussi prendre en compte les activités de gouvernance des groupes armés non étatiques.

60. En 1965, le sociologue Bernard Fall faisait observer qu'une insurrection ne renversait pas un gouvernement par les armes, mais en gagnant la bataille de la gouvernance⁷⁸. Quelque quarante ans plus tard, d'énormes études sur les groupes rebelles⁷⁹ et les organisations criminelles⁸⁰ ont apporté de nouvelles preuves empiriques à l'appui de la conclusion selon laquelle la qualité de la gouvernance locale (sécurité, prestation de services, etc.) et des mécanismes de règlement des différends⁸¹ est un facteur bien plus déterminant de l'accession des rebelles et des criminels au pouvoir que la capacité de l'État à asseoir son contrôle ou à combattre.

61. Les systèmes de gouvernance des acteurs armés non étatiques sont très divers. Certains groupes misent sur la diplomatie et les relations extérieures, tandis que d'autres concentrent leurs efforts sur la population locale. Certains cherchent à imposer un système de gouvernance et de valeurs radical et révolutionnaire, tandis que d'autres s'appuient sur les valeurs sociales et les institutions existantes. Certains veulent répondre aux doléances des habitants et réparer des injustices historiques, tandis que d'autres sont mus par la cupidité. Certains gouvernent en plongeant la population dans l'anarchie, l'incertitude et la peur, mais la plupart instaurent et appliquent des règles, notamment dans le cadre de mécanismes de règlement des différends et d'activités assimilables à du maintien de l'ordre⁸².

62. Les exemples concrets de gouvernance exercée par des acteurs armés non étatiques confirment l'importance du droit international des droits de l'homme, tant dans les conflits armés non internationaux que dans les situations de violence non conventionnelle. Il s'avère que l'aptitude de ces acteurs à prendre et à conserver le contrôle repose dans une large mesure

⁷⁶ Contribution de Daragh Murray, 2017.

⁷⁷ Ces indicateurs sont l'existence d'une structure de commandement, les modes de communication, la fourniture d'une formation militaire, les relations extérieures, la capacité à contrôler des territoires et la capacité d'approvisionnement.

⁷⁸ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 45.

⁷⁹ Zachariah Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War* (Cornell University Press, 2011) ; Ana Arjona, Nelson Kasfir et Zachariah Mampilly, dir. publ., *Rebel Governance in Civil War* (Cambridge University Press, 2015).

⁸⁰ Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge University Press, 2017) ; Kent Eaton, « The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia », *Security Studies*, vol. 15, n° 4 (2006), p. 533 à 562 ; Angélica Durán-Martínez, « To kill and tell? State power, criminal competition and drug violence », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n° 8 (2015), p. 1377 à 1402.

⁸¹ Ana Arjona, « State capacity and the prevention of rebel and criminal governance: the centrality of dispute resolution institutions », exposé présenté à New York le 16 février 2018 à l'occasion d'une conférence sur la gouvernance criminelle comparée (« Criminal Governance in Comparative Perspective »).

⁸² Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 362.

sur leur capacité à obtenir de meilleurs résultats que l'État ou à imposer leurs propres systèmes de gouvernance. Autrement dit, pour contrer les groupes armés non étatiques, les États devraient se concentrer sur la fourniture de biens et de services, la mise en place de mécanismes de règlement des différends et l'amélioration de la sécurité, qui sont essentielles pour obtenir la coopération de la population. Ce constat souligne la nécessité de comprendre les systèmes de gouvernance des acteurs armés non étatiques et de mettre au point des indicateurs propres à renforcer la protection des droits de l'homme, à favoriser le dialogue et à garantir l'application du principe de responsabilité.

b) Activités politiques des acteurs armés non étatiques

63. Des études consacrées à la guerre moderne et à la violence organisée révèlent un effacement des frontières entre guerre, criminalité organisée et violations massives des droits de l'homme⁸³. Elles font aussi ressortir un enchevêtrement des principales motivations et des modes opératoires des acteurs armés non étatiques, dont les activités politiques et criminelles s'entrecroisent en de multiples points.

64. Il convient de noter que, dans les faits, les termes employés par les gouvernements pour désigner les acteurs armés non étatiques n'ont aucune incidence sur le droit international ni sur l'imposition d'obligations à ces acteurs en matière de droits de l'homme. Un groupe peut être considéré comme un groupe armé organisé au sens du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou du droit pénal international, et comme un groupe terroriste ou une organisation criminelle au sens du droit interne des pays concernés ou de résolutions internationales. Il en va de même pour les membres de ce groupe⁸⁴.

65. En droit international humanitaire, la motivation des acteurs armés non étatiques n'est pas un facteur déterminant de l'existence d'un conflit armé non international⁸⁵. La question est de savoir si elle doit servir à déterminer la nature et la portée des obligations imposées à ces acteurs en matière de droits de l'homme. Comme il a été dit plus haut, un même groupe armé non étatique peut avoir une multitude de motivations et de modes opératoires au cours de son existence. Sur le plan des droits de l'homme, la principale préoccupation est que des acteurs armés non étatiques contrôlent la vie de populations ; leur motivation à le faire importe moins. La relation qu'entretiennent les acteurs armés non étatiques avec les communautés et les personnes concernées est définie par leurs fonctions, pas par leur intention. Les motivations de ces acteurs peuvent malgré tout être importantes, par exemple pour déterminer leur disposition à respecter les droits de l'homme ou la nature de leurs fonctions de gouvernance. Par conséquent, la Rapporteuse spéciale estime que, si une motivation particulière n'implique pas nécessairement d'obligations en matière de droits de l'homme, cette motivation devrait être prise en compte dans l'évaluation des fonctions de gouvernance d'un groupe armé non étatique.

2. Approche progressive de la question du droit à la vie

66. La jurisprudence internationale, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et les organes conventionnels ont approfondi et renforcé notre compréhension des particularités du droit à la vie et de l'interdiction de la privation arbitraire de la vie. Il s'agit d'un droit dont le contenu normatif et la délimitation fluctuent rapidement sous les effets conjugués des évolutions et avancées technologiques, normatives et judiciaires. L'interdiction de la privation arbitraire de la vie s'applique à un grand nombre de situations, qui vont des assassinats ciblés dans la sphère privée à la mort causée par négligence ou par omission. La Rapporteuse spéciale présente ci-dessous certaines conclusions préliminaires

⁸³ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Oxford, Polity Press, 2012), p. 2.

⁸⁴ Sandesh Sivakumaran, « The potential applicability of IHL to the use of state force against large-scale criminal organizations », exposé présenté à la Ulster University le 7 novembre 2017 dans le cadre d'un atelier sur l'interaction entre sécurité nationale et droit humanitaire dans les conflits armés de faible intensité et les situations d'urgence de forte intensité.

⁸⁵ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le Procureur c. Limaj et consorts*, affaire n° IT-03-66-T, jugement du 30 novembre 2005, par. 170.

quant aux obligations que devraient avoir les acteurs armés non étatiques à l'égard du respect du droit à la vie.

Principe de non-discrimination

67. Le principe de non-discrimination, qui est au cœur de tous les droits de l'homme, s'applique avec une force particulière au droit à la vie. Son respect doit s'imposer à tous les acteurs armés non étatiques, dans tous les aspects de leur interaction avec les populations et personnes concernées, et doit valoir pour tous les motifs de discrimination (appartenance ethnique et tribale, race, religion, groupe social, genre et orientation sexuelle).

Obligation de respecter le droit à la vie

68. L'obligation de respecter le droit à la vie suppose que les groupes armés ne violent pas le droit à la vie des personnes. L'interdiction absolue des exécutions extrajudiciaires s'applique à tous les acteurs armés non étatiques, quelles que soient les circonstances. Dans le contexte d'un conflit armé non international, la valeur ajoutée du droit international des droits de l'homme réside dans la multitude des obligations relatives au respect du droit à la vie, qui couvrent des situations autres que le seul homicide volontaire (déjà couvert par l'article 3 commun aux Conventions de Genève), ainsi que dans les obligations liées à l'emploi de la force de manière plus générale.

69. Le respect du droit à la vie implique aussi que tous les acteurs armés non étatiques imposent une interdiction totale des mines antipersonnel, contribuent aux efforts de déminage et soutiennent les victimes des mines⁸⁶.

70. La violence à l'égard des femmes et des enfants, qu'elle soit commise par des membres de groupes armés non étatiques ou par d'autres acteurs, dans le cadre d'une politique officielle ou non, est interdite par le droit international humanitaire et sanctionnée par le droit pénal international. En outre, l'article 4 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés interdit l'enrôlement et l'utilisation d'enfants par les acteurs armés non étatiques.

Maintien de l'ordre et justice

71. La responsabilité du respect du droit à la vie implique d'autres interdictions. L'une des principales préoccupations de la Rapporteuse spéciale est que des agents de l'État utilisent la force létale au mépris des principes de nécessité, de proportionnalité et de précaution. L'imposition de la peine de mort en violation des garanties d'un procès équitable constitue également une forme de privation arbitraire de la vie.

72. De nombreuses violations sont commises dans le cadre du maintien de l'ordre, ce qui suscite de nombreuses préoccupations lorsque celui-ci est assuré par des acteurs armés non étatiques. Par défaut, la position de la communauté des droits de l'homme est que les fonctions de maintien de l'ordre et les fonctions judiciaires des acteurs armés non étatiques, exception faite des autorités étatiques de facto, sont généralement illégitimes. Pourtant, les faits montrent que des groupes armés non étatiques exercent régulièrement de telles fonctions et que les populations locales réclament le respect de l'ordre public et une certaine stabilité. Ces groupes pourraient aussi jouer un rôle dans l'établissement des responsabilités pour les infractions commises par leurs membres. Les conflits et la violence, de même que l'effondrement de l'ordre public, accentuent la vulnérabilité des femmes et des filles. Les acteurs armés non étatiques sont parfois les seules personnes capables de leur offrir une protection et de veiller à l'application du principe de responsabilité⁸⁷.

73. La Rapporteuse spéciale ne suggère pas que tous les acteurs armés non étatiques ont l'obligation d'assumer des fonctions de maintien de l'ordre ou d'administration de la justice. Selon leur capacité de gouvernance, ceux-ci devraient toutefois être tenus d'apporter

⁸⁶ Acte d'engagement auprès de l'Appel de Genève pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et la coopération dans l'action contre les mines, 2000.

⁸⁷ Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, p. 559.

certaines garanties minimales sur le plan du maintien de l'ordre, en application du droit international et des normes de droit souple⁸⁸.

74. L'obligation d'enquêter est particulièrement importante dans le cadre des droits de l'homme. Elle s'applique avec une force particulière au droit à la vie. Elle concrétise l'obligation de respecter et de protéger ce droit⁸⁹. Les acteurs armés non étatiques devraient, à titre prioritaire, enquêter sur les meurtres (ou les actes de torture ou de violence sexuelle) commis par leurs membres. Si leurs capacités le leur permettent, ils devraient également être tenus d'enquêter sur les meurtres commis par de tierces parties sur les territoires qu'ils contrôlent.

75. Les acteurs armés non étatiques devraient avoir l'interdiction absolue d'appliquer la peine de mort.

Obligation de protéger, de prévenir et de punir

76. Dans sa recommandation générale n° 30, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a apporté des précisions sur l'obligation de prévenir toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris de violence sexuelle, d'enquêter sur ces violences et de punir les responsables. Cette obligation pourrait s'appliquer aux acteurs armés non étatiques.

Obligation d'exécution

77. Dans les situations où le droit de la population à la vie est compromis, les acteurs armés non étatiques devraient aussi avoir diverses obligations positives en lien avec les besoins indispensables à la survie (droits à la santé, au logement, à l'eau et à l'alimentation)⁹⁰. Ils devraient tous avoir l'interdiction de bloquer l'accès à l'aide internationale. Ils devraient également être tenus de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour assurer l'accès à l'aide humanitaire et à d'autres services sans discrimination aucune, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables⁹¹.

3. Protection de ceux qui coopèrent avec des acteurs armés non étatiques

78. Le devoir qu'ont les acteurs armés non étatiques d'assurer l'accès à l'aide humanitaire et à d'autres services impose aux États un devoir complémentaire, celui d'autoriser l'accès aux zones contrôlées par ces acteurs. Lorsque des groupes armés non étatiques sont désignés comme groupes « terroristes », les activités d'assistance des intervenants humanitaires et des acteurs des droits de l'homme sont freinées, interrompues ou réprimées, et les intervenants humanitaires sont arrêtés.

79. Les lois antiterroristes se sont avérées être des instruments peu efficaces, qui ont un effet dissuasif sur le respect des normes relatives aux droits de l'homme et font obstacle aux efforts de promotion et de formation⁹². Elles peuvent également être préjudiciables aux civils dans les zones touchées par un conflit en empêchant l'acheminement de l'aide humanitaire et la prestation de services humanitaires⁹³, de sorte que même la fourniture d'une assistance de base peut être difficile⁹⁴. Elles entravent l'accès aux soins de santé et à l'éducation de base, et aggravent la situation de manière générale⁹⁵.

⁸⁸ Andrew Clapham, « Detention by armed groups under international law », *International Law Studies*, vol. 93 (2017), p. 31. Voir aussi la contribution de Daragh Murray, 2017.

⁸⁹ Protocole du Minnesota.

⁹⁰ Voir aussi https://www.genevacall.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2016/08/GaranceTalks_Issue01_Report.pdf.

⁹¹ S/PRST/2014/3, p. 1.

⁹² A/HRC/6/17/Add.3, par. 42.

⁹³ Voir <https://web.law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>.

⁹⁴ A/HRC/6/17 et Corr.1, par. 46 et 47.

⁹⁵ Ibid.

4. Nouvel instrument

80. Certaines organisations internationales de la société civile ont noué un dialogue avec les acteurs armés non étatiques pour garantir le respect des droits de l'homme et des normes du droit humanitaire. C'est notamment le cas de l'Appel de Genève, qui a encouragé ces acteurs à signer et à mettre en œuvre son acte d'engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et la coopération dans l'action contre les mines, modèle efficace d'application du principe de responsabilité en matière de procédure⁹⁶. La Déclaration des règles minimales d'humanité vise à remédier à certaines lacunes concernant les acteurs armés non étatiques.

81. La Rapporteuse spéciale recommande que les initiatives susmentionnées soient renforcées et que des représentants des États, de la société civile, des entités des Nations Unies et des groupes armés non étatiques, ainsi que des experts indépendants, élaborent un nouvel instrument dans lequel seraient énoncés des principes et des lignes directrices sur la protection, l'application et la diffusion des normes du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire. Les acteurs armés non étatiques pourraient être encouragés à adopter et à mettre en œuvre cet instrument, dont le suivi serait assuré par les parties elles-mêmes, qui rendraient compte de son application, et par un organisme indépendant et impartial⁹⁷.

5. Applicabilité

82. L'élargissement de l'applicabilité du droit des droits de l'homme aux acteurs armés non étatiques soulève la question complexe de la recherche ou de la mise en place de mécanismes et d'organismes appropriés de surveillance du respect par ces acteurs de leurs obligations. On trouvera ci-après des exemples de mécanismes existants dont les activités pourraient être élargies à cette fonction. D'autres options sont également présentées.

Cour pénale internationale

83. La Cour pénale internationale continue de jouer un rôle important dans l'établissement des responsabilités des membres des groupes armés non étatiques. Si l'accent est mis sur la responsabilité pénale individuelle, le droit international n'exclut pas la possibilité qu'une organisation coupable de crimes contre l'humanité voie sa responsabilité internationale mise en jeu⁹⁸. Il ressort de la jurisprudence internationale, notamment du raisonnement de la Chambre préliminaire de la Cour, que les bandes criminelles organisées peuvent elles aussi être tenues responsables de crimes contre l'humanité⁹⁹.

Mécanismes de sanction

84. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions, dont l'interdiction de voyager et le gel des avoirs, à des membres de groupes armés non étatiques dans des cas de violations présumées des droits de l'homme en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et au Soudan (Darfour). Il convient d'évaluer l'incidence de telles mesures sur les droits de l'homme et d'en élargir l'application à d'autres groupes armés non étatiques, y compris aux réseaux criminels.

Organes conventionnels et procédures spéciales

85. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales devraient continuer de rendre compte des violations des droits de l'homme que commettent les acteurs armés non étatiques et dialoguer avec ceux-ci, tandis que des organes conventionnels tels que le Groupe de travail

⁹⁶ Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, p. 392.

⁹⁷ Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, p. 566 et 567.

⁹⁸ Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, p. 67. L'auteur passe en revue la jurisprudence internationale pour étayer son argument.

⁹⁹ Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, p. 69. L'Initiative pour la justice des fondations Open Society (Open Society Justice Initiative) a estimé que le Gouvernement mexicain et le cartel Los Zetas avaient tous deux commis des crimes contre l'humanité (voir www.opensocietyfoundations.org/reports/undeniable-atrocities-confronting-crimes-against-humanity-mexico).

sur les disparitions forcées ou involontaires, le Comité des droits de l'enfant et le Comité des droits des personnes handicapées pourraient contribuer à l'évaluation de ces violations.

86. De plus, il pourrait être envisagé de mettre sur pied des institutions expérimentales ou ad hoc qui se concentreraient sur les agissements des acteurs armés non étatiques, y compris sur les violations de l'instrument proposé, ainsi que sur les obligations propres à ces acteurs en matière de droits de l'homme.

Mécanismes d'indemnisation et de réparation

87. La mise en place de recours et l'attribution de réparations (pécuniaires) pour les violations des droits de l'homme commises par des acteurs armés non étatiques soulèvent des difficultés du point de vue de la procédure et quant au fond. Des commissions de recherche de la vérité et des commissions pour la paix et la réconciliation pourraient se charger d'établir la responsabilité collective des acteurs armés non étatiques et veiller à ce que les victimes aient droit à réparation¹⁰⁰. Leur exemple pourrait être imité.

88. Dans le cadre du plan de paix signé par le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), l'État a été tenu, en application de la loi n° 1448¹⁰¹, d'assurer réparation aux victimes quels que soient les auteurs des violations subies par celles-ci¹⁰². En octobre 2016, les FARC ont déclaré qu'elles se sépareraient de tous leurs avoirs pour financer les réparations dues aux victimes et se reconvertir en un parti politique légitime. Elles ont également présenté des excuses publiques aux victimes.

89. La Commission internationale d'enquête pour le Darfour a souligné que l'État soudanais comme les rebelles devaient indemniser les victimes des crimes commis au Darfour, que les auteurs soient identifiés et punis ou non¹⁰³.

90. La commission d'indemnisation dont la création a été envisagée dans le cadre de l'accord de paix de 2006, que le Gouvernement soudanais a signé, pourrait servir de modèle à la création de futurs mécanismes d'indemnisation. Il devrait également être possible de lier la confiscation des avoirs des acteurs armés non étatiques à la mise en place de processus de vérité, de paix et de réconciliation, ou de saisir leurs comptes bancaires. Une troisième option consisterait à faire valoir que la communauté internationale doit intervenir en reconnaissance du fait que les victimes de violations du droit à la vie ont droit à réparation, quels que soient les auteurs de ces violations.

Mécanismes de réparation collective et symbolique

91. Les réparations collectives sont un moyen de réparer des préjudices subis par des communautés tout entières. Elles consistent à considérer les victimes comme un groupe de personnes liées par leur identité, par leur vécu ou par les violations subies¹⁰⁴. La Cour interaméricaine des droits de l'homme et les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont rendu des décisions prévoyant des réparations collectives et morales. Ces décisions pourraient servir de modèles.

92. L'objectif est d'établir les faits pour que des comptes soient rendus à la communauté touchée et que le préjudice subi par les victimes soit publiquement reconnu¹⁰⁵. Les acteurs armés non étatiques devraient présenter des excuses publiques et contribuer à la création de mémoriaux nationaux et à l'organisation de cérémonies de commémoration¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Voir www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Book_JusticeMosaics_2017.pdf.

¹⁰¹ Voir [www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf%20\(en espa%20nol\)](http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf%20(en%20espa%20nol)).

¹⁰² Evans, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, p. 220.

¹⁰³ Rapport de la Commission internationale d'enquête pour le Darfour au Secrétaire général, par. 591 (25 janvier 2005). Disponible à l'adresse suivante : <https://undocs.org/fr/S/2005/60>.

¹⁰⁴ Voir www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-French.pdf.

¹⁰⁵ Evans, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, p. 160.

¹⁰⁶ Comme il a été fait, par exemple, dans le cadre de la Commission vérité et réconciliation du Pérou.

IV. Conclusions

93. Actuellement, le cadre juridique applicable aux acteurs armés non étatiques présente des lacunes inacceptables sur les plans du respect du principe de responsabilité et de la protection. En 2009, le Secrétaire général a déclaré qu'il fallait « d'urgence trouver le moyen d'aborder globalement le problème du respect du droit par [les groupes armés non étatiques], en envisageant les options allant de l'ouverture d'un dialogue à l'emploi de la force »¹⁰⁷.

94. Le présent rapport a montré que les acteurs armés non étatiques pouvaient être considérés comme des sujets du droit international des droits de l'homme sans pour autant être assimilés à des États. Ces acteurs ne sont pas liés par l'ensemble des règles du droit des droits de l'homme, mais par certaines normes, selon la nature du contrôle qu'ils exercent et leur niveau d'organisation ou leurs capacités. Les obligations qu'ont certains acteurs non étatiques en matière de droits de l'homme ne se substituent pas aux obligations des États ; elles s'y ajoutent. Les avantages liés à la reconnaissance de la responsabilité des acteurs armés non étatiques au regard du droit international des droits de l'homme viennent aussi de la complémentarité de cette responsabilité avec celles des États, qui continuent de devoir respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme.

95. Rien ne prouve que la reconnaissance des acteurs armés non étatiques comme sujets du droit international humanitaire ou que l'adoption de résolutions les concernant par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme ait abouti à leur légitimation. Lorsque des acteurs armés non étatiques deviennent légitimes, ce n'est pas en application de principes du droit international, mais pour des raisons éminemment politiques ou dans le cadre d'efforts de consolidation de la paix.

96. L'imposition d'obligations aux membres des groupes armés non étatiques en matière de droits de l'homme remédie à l'absence de répression, dans le cadre du droit international, des violations commises par ces personnes, et jette les bases juridiques nécessaires à l'accès des victimes à des recours et à une réparation¹⁰⁸.

V. Recommandations

97. Les États devraient :

- a) Encourager l'adoption par les acteurs armés non étatiques de politiques, de pratiques et de codes de conduite propres à assurer la protection des droits de l'homme ;
- b) Élaborer des lignes directrices sur la collaboration avec les acteurs armés non étatiques selon une approche fondée sur les droits de l'homme ;
- c) S'acquitter pleinement de l'obligation qu'ils ont de protéger leur population contre les meurtres commis par des acteurs armés non étatiques, évaluer leurs mécanismes de diligence raisonnable compte tenu des activités de ces acteurs et renforcer l'application de ces mécanismes dans le plein respect du droit international des droits de l'homme ;
- d) Demander des comptes aux membres des groupes armés non étatiques dans le cadre du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international s'il y a lieu ;
- e) Définir précisément les notions d'« appartenance », d'« assistance » et de « soutien matériel » à des organisations illégales, y compris à des organisations « terroristes », à des groupes armés ou à des cartels criminels, en limitant le champ

¹⁰⁷ S/2009/277, par. 39.

¹⁰⁸ Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*.

d'application de ces définitions aux comportements à réprimer aux fins de la protection des droits de l'homme ;

f) Autoriser et encourager les organisations internationales et nationales de la société civile, entre autres acteurs, à entamer un dialogue avec les groupes armés non étatiques aux fins de la protection des droits de l'homme ;

g) Respecter, dans les situations de conflit armé, les dispositions du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire concernant l'accès humanitaire et la protection des civils ;

h) Mettre au point, selon une approche nuancée et souple, des mécanismes d'inscription sur des listes d'entités « terroristes » et de radiation de ces listes.

98. Sous les auspices des organismes des Nations Unies et d'autres entités internationales, les États devraient :

a) Accroître les efforts d'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme commises par des acteurs armés non étatiques, notamment en créant des fonds d'affectation spéciale afin d'assurer des recours et une réparation aux victimes de ces violations, mais aussi en imposant des sanctions aux dirigeants des groupes responsables ;

b) Soutenir les initiatives visant à élaborer une taxinomie cohérente des acteurs armés non étatiques et à définir des indicateurs relatifs à leur gouvernance et à leur capacité à assumer des obligations en matière de droits de l'homme ;

c) Soutenir les travaux de recherche sur le contexte des résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, leur valeur juridique et leur incidence sur les acteurs armés non étatiques ;

d) Rechercher des mécanismes propres à promouvoir une reconnaissance plus officielle des obligations qu'ont les acteurs armés non étatiques en application du droit international des droits de l'homme, et évaluer et renforcer ces mécanismes, ou en créer de nouveaux ;

e) Envisager la création de tribunaux des droits de l'homme spécialement chargés de juger les acteurs armés non étatiques.

99. Les acteurs armés non étatiques devraient :

a) Respecter le droit à la vie sans discrimination aucune, y compris l'interdiction de la privation arbitraire de la vie ;

b) Protéger tous les civils et les membres des forces armées hors de combat ou faits prisonniers ;

c) Adopter et mettre en œuvre des politiques, des pratiques et des codes de conduite propres à assurer la protection des droits de l'homme ;

d) Élaborer des engagements ou contribuer à leur élaboration ;

e) S'abstenir d'exercer des représailles ou de perpétrer des attaques motivées par la vengeance ;

f) Autoriser des organismes externes, indépendants et impartiaux à contrôler le respect de leurs engagements et obligations en matière de droits de l'homme ;

g) Respecter le principe de non-discrimination dans toutes leurs politiques et mesures de gouvernance ;

h) Adopter et mettre en œuvre des garanties minimales en matière de maintien de l'ordre ;

i) Assurer l'accès des populations sous leur contrôle à l'aide humanitaire internationale.

100. Les organismes des Nations Unies et les organisations internationales et nationales de la société civile devraient :

- a) Élaborer et mettre en œuvre des lignes directrices sur la collaboration avec les acteurs armés non étatiques aux fins de la protection des droits de l'homme ;
 - b) Encourager les acteurs armés non étatiques à respecter le droit international des droits de l'homme, notamment à adopter des normes en la matière, et les soutenir dans leurs efforts ;
 - c) Encourager et soutenir l'élaboration par les acteurs armés non étatiques d'engagements écrits en faveur de la protection des droits de l'homme, y compris de la mise en place de mécanismes de surveillance et de contrôle ;
 - d) Dispenser aux acteurs armés non étatiques des conseils techniques et des cours sur les droits de l'homme ;
 - e) Suivre les efforts faits par les acteurs armés non étatiques pour protéger les droits de l'homme et en rendre compte ;
 - f) Recenser les études de cas et les pratiques optimales en matière de collaboration avec les acteurs armés non étatiques aux fins de la protection des droits de l'homme.
-