

# Les règles humanitaires minimales applicables en période de troubles et de tensions internes

par Djamchid Momtaz

Nombreux sont les États qui ont eu à faire face, au cours de leur histoire, à des situations de troubles et de tensions internes, parfois d'une gravité telle que leurs intérêts essentiels se sont trouvés menacés. Ces situations, qui se caractérisent par des actes de révolte et de violence émanant de factions plus ou moins organisées contre les autorités, ou entre elles, se distinguent de celles qualifiées de conflits armés non internationaux, où ces actes revêtent une plus grande intensité. Pour mettre un terme à ces affrontements et rétablir l'ordre troublé, les autorités font souvent appel à d'importantes forces de police, voire aux forces armées. Il en résulte nécessairement une altération de l'état du droit, qui se caractérise par de graves violations des droits de l'homme sur une grande échelle, origine de souffrances généralisées parmi la population.

Il est généralement admis que les États peuvent déclarer l'état d'urgence et prendre, dans la stricte limite où la situation l'exige, des mesures dérogatoires au droit international des droits de l'homme et suspendre l'exercice de certains de ces droits. Il existe en effet des droits fondamentaux inhérents à la dignité de la personne humaine, dits *intangibles*, auxquels il ne peut être dérogé en aucune circonstance. Les garanties que ces droits offrent aux individus pris dans la tourmente des tensions internes apparaissent désormais insuffisantes. Pour combler les lacunes du droit international des droits de l'homme applicable en situation de tensions

---

Djamchid Momtaz est professeur à la faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Téhéran.

internes, sous le couvert desquelles des atrocités continuent d'être commises, et assurer une meilleure protection à l'homme, des initiatives sont prises sur le plan international.

### **Les garanties offertes à l'homme pris dans la tourmente des tensions internes**

S'il est vrai que tout État dispose d'une assez large liberté d'appréciation pour constater l'existence d'un danger public et proclamer l'état d'urgence, cette faculté n'en est pas moins soumise à certaines conditions de forme et de fond. Quelle que soit la gravité des circonstances ayant amené l'État à recourir à l'état de nécessité, il ne pourra déroger pour autant à certaines règles fondamentales, qualifiées d'obligations *erga omnes*.

#### *Les garanties offertes par les législations nationales sur l'état d'urgence*

Conformément au projet d'articles sur la responsabilité des États, adopté récemment en première lecture par la Commission du droit international des Nations Unies, l'état de nécessité ne peut être invoqué par un État que s'il constitue « le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel (...) contre un péril grave et imminent »<sup>1</sup>. Il faudrait ainsi que la gravité de la situation soit telle que, pour maintenir l'ordre public et écarter les dangers qui menacent l'existence de l'État, le recours à une législation d'exception soit inévitable. On s'accorde généralement pour affirmer que, pour plus de garantie, cette législation devrait préexister à la survenance des crises, comporter des procédures de contrôle préalable ou *a posteriori*, et qu'elle devrait être conçue pour être appliquée à titre provisoire<sup>2</sup>. L'Atelier international sur les règles humanitaires minimales, réuni récemment au Cap (Afrique du Sud), s'est penché sur cette question en insistant sur le fait que les constitutions nationales devaient clairement définir et délimiter la situation d'urgence et l'existence d'un danger réel, le recours à l'état d'urgence devant être annoncé et notifié aux autres États<sup>3</sup>. Une

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 48<sup>e</sup> session, 6 mai-26 juillet 1996. Doc. ONU A/51/10, p. 159.

<sup>2</sup> Étude de Nicole Questiaux : « Les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception », Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1985/15, 27 juillet 1982, p. 8.

<sup>3</sup> « Rapport de l'Atelier international sur les règles humanitaires minimales » (Le Cap, Afrique du Sud, 27-29 septembre 1996), Doc. ONU E/CN.4/1997/77/Add.1, 28 janvier 1997.

telle obligation de notification est évidemment destinée à éviter la création d'états de nécessité *de facto*. C'est pourquoi les instruments des droits de l'homme qui comportent des clauses de dérogation exigent généralement que l'État qui y a recours signale aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles il a dérogé, ainsi que les motifs à l'origine d'une telle dérogation<sup>4</sup>. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies reconnaît, pour sa part, dans la série des résolutions relatives aux règles humanitaires minimales qu'elle a adoptées au cours des dernières années, l'importance vitale de l'existence de législations nationales appropriées pour faire face aux situations d'urgence dans le respect de la primauté du droit. Elle invite les États à réexaminer à cette fin leur législation<sup>5</sup>.

*Les garanties offertes par certaines règles fondamentales qualifiées d'obligations erga omnes*

La plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme autorisant les États parties à desserrer l'étau de leurs obligations en période de crise énumèrent les règles auxquelles il est interdit, en toutes circonstances, de déroger<sup>6</sup>. Il s'agit généralement des règles dont le respect, au cours de tensions internes, présente la meilleure garantie contre les violations les plus graves des droits de l'homme. Les plus fréquemment visées sont : le droit à la vie, l'interdiction de l'esclavage, la prohibition des traitements inhumains, cruels, ou dégradants, spécialement la torture, et, enfin, la non-rétroactivité des lois pénales<sup>7</sup>. Ces règles, qui n'admettent nulle dérogation et qu'on retrouve aussi inscrites dans de nombreuses consti-

---

<sup>4</sup> D'après l'article 4, par. 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du secrétaire général de l'ONU, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé, ainsi que les motifs de cette dérogation. De même, le par. 3 de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que les États parties qui exercent ce droit tiendront le secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées.

<sup>5</sup> Voir résolution 1997/21, par. 3, du 11 avril 1997, de la Commission des droits de l'homme.

<sup>6</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 4, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 15, et Convention américaine des droits de l'homme, article 27.

<sup>7</sup> Theodor Meron, *Human rights in internal strife: their international protection*, Grotius Publications, Cambridge, 1987, p. 52, et Hans-Peter Gasser, « Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et tensions internes : proposition d'un Code de conduite », *RICR*, n° 769, janvier-février 1988, p. 45.

tutions, sont appelées « règles fondamentales ». La Cour internationale de Justice a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de rappeler à la communauté internationale l'importance de telles règles, qu'elle qualifie tour à tour de « considérations élémentaires d'humanité »<sup>8</sup> et de « règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine » intégrant au droit international général<sup>9</sup>. La Cour ne manque d'ailleurs pas de les classer parmi les obligations *erga omnes*<sup>10</sup>, dont l'importance pour la communauté internationale est telle que tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce qu'elles soient protégées en toutes circonstances. Une telle qualification justifierait à elle seule le caractère non dérogeable de ces règles. C'est en partant d'une telle constatation que la Commission du droit international parvient, dans son projet d'articles précité, à la conclusion suivante : l'état de nécessité ne pourra en aucun cas être invoqué par un État comme une cause d'exclusion d'illicéité, si l'obligation internationale à laquelle le fait de l'État n'est pas conforme découle d'une norme impérative du droit international général<sup>11</sup>.

### **Les efforts en vue d'assurer une meilleure protection à l'homme pris dans la tourmente des tensions internes**

Les garanties offertes par les règles fondamentales paraissent désormais insuffisantes. En effet, ces règles ne couvrent pas toutes les situations consécutives à la survenance de tensions internes, plus particulièrement celles résultant de la mise sous tutelle du pouvoir judiciaire par l'exécutif. Pour couvrir ces zones d'ombre, des initiatives sont prises en vue de faire adopter par la communauté internationale un texte empruntant des idées au droit international humanitaire, lesquelles affirment solennellement les droits fondamentaux de la personne humaine en période de troubles internes ou de violence.

#### *Les zones d'ombre du droit international des droits de l'homme applicable en période de tensions internes*

Les règles fondamentales applicables en période de tensions internes ne couvrent pas tous les cas de violations graves des principes d'humanité

---

<sup>8</sup> Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), *C.I.J. Rec. 1949*, p. 22.

<sup>9</sup> Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Limited (Belgique c. Espagne), *C.I.J. Rec. 1970*, p. 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Supra* (note 1), article 33, par. 2.

habituelles dans ce genre de situations. Deux d'entre elles, qui provoquent des souffrances sur une grande échelle, méritent d'être relevées: les arrestations massives et la suspension des garanties judiciaires.

Les autorités aux prises avec des troubles et des tensions internes invoquent généralement des raisons de sécurité pour procéder à l'arrestation de personnalités choisies dans les milieux politiques, syndicaux ou médiatiques. Les périodes de détention administrative se prolongent indûment, et les personnes incarcérées ne sont malheureusement pas exemptes de mauvais traitements. Elles sont souvent maintenues isolées, sans possibilité de communiquer avec leurs proches. Dans certains cas, les arrestations ne sont même pas annoncées par les autorités. Cette méthode, qui a pris de l'ampleur dans certaines régions du monde, est pratiquée aussi bien par le pouvoir en place que par les mouvements d'opposition ou par des groupes paramilitaires, dans le but d'intimider la population.

Pour faire face aux arrestations arbitraires, aux détentions clandestines, et améliorer la protection des détenus, des normes ont été élaborées. Il s'agit de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adoptées le 30 août 1955 par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants<sup>12</sup>. Ces règles, visant à établir une bonne organisation pénitentiaire en vue de sauvegarder la dignité humaine des personnes détenues, ont été mises à jour par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans la résolution intitulée « Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement »<sup>13</sup>. Elles sont applicables, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, la langue, l'origine sociale ou les opinions politiques de la personne détenue.

En période de troubles internes, les irrégularités de la procédure pénale devant les tribunaux sont pratique courante. Le droit de toute personne détenue d'être entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, est souvent bafoué. Des restric-

---

<sup>12</sup> Stephen P. Marks, « Les principes et normes des droits de l'homme applicables en période d'exception », dans Karel Vasak (éd.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, Paris, 1978, p. 218.

<sup>13</sup> AG ONU, résolution 43/173 du 9 décembre 1988. Voir Peter H. Koojmans, « In the shadowland between civil war and civil strife: some reflections on the standard-setting process in humanitarian law of armed conflict », dans Astrid J. M. Delissen and Gerard J. Tanja (Eds.), *Humanitarian law of armed conflict — challenges ahead, Essays in honour of Frits Kalshoven*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, p. 239.

tions sont apportées aux droits de la défense. La personne arrêtée ne peut généralement prendre connaissance de son dossier, ni être informée des raisons de son arrestation et des accusations portées contre elle. Les autorités, aux prises avec des difficultés d'ordre interne, profitent souvent de l'état d'urgence pour apporter des modifications aux règles de procédure, en leur conférant un effet rétroactif qui les rend applicables aux procès en cours. Des personnes souvent innocentes, arrêtées par malchance au cours de manifestations de rue violentes, peuvent ainsi être condamnées à de lourdes peines, voire exécutées sommairement, au terme d'une procédure expéditive, sans avoir été jugées régulièrement.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les conventions régionales de protection des droits de l'homme prévoient des dispositions garantissant les droits fondamentaux des détenus et des accusés, tant au cours de l'incarcération que devant les tribunaux. Les États parties à ces instruments, à l'exception de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, sont néanmoins libres d'user du droit de dérogation prévu et de suspendre l'application de ces droits, quand existe un danger public exceptionnel.

*L'élargissement du champ d'application du droit international humanitaire aux tensions internes*

La question de l'élargissement de certaines règles du droit international humanitaire aux tensions internes s'est posée dès 1949, lors de la Conférence diplomatique appelée à adopter de nouvelles Conventions de Genève. Au cours des discussions concernant l'article 3, commun aux quatre Conventions de Genève, relatif aux conflits de caractère non international, l'absence de définition de cette catégorie de conflits a suscité au sein de nombreuses délégations la crainte que son champ d'application ne s'étende à tout acte commis par la force, y compris toute forme d'anarchie et de rébellion. Le refus de la Conférence d'énumérer un certain nombre de conditions préalables et nécessaires à son applicabilité a permis au Comité international de la Croix Rouge de se prononcer en faveur d'une application aussi vaste que possible des dispositions de cet article. Le Commentaire publié par le CICR insiste, à propos de l'article 3, sur le fait qu'une telle interprétation ne limite en rien le droit de répression de l'État et ne fournit aucun surcroît de pouvoir au parti rebelle<sup>14</sup>. Cette

---

<sup>14</sup> Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Commentaire publié sous la direction de Jean S. Pictet, CICR, Genève, 1952, pp. 60 et 65.

attitude est conforme au rôle d'intermédiaire que le CICR a joué en pratique depuis 1921 au cours des troubles internes, dans le but de protéger la dignité humaine et d'éviter que les droits fondamentaux des individus ne soient bafoués<sup>15</sup>.

L'article 3 énonce des règles — que la Cour internationale de Justice qualifie de « principes généraux de base du droit humanitaire »<sup>16</sup> — qui sont incontestablement de nature à offrir une meilleure protection à l'homme pris dans la tourmente des tensions internes : outre les garanties offertes par le principe de l'intangibilité, contenu dans les instruments de droit international des droits de l'homme, cet article interdit en effet les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans jugement préalable. Les verdicts doivent être rendus par un tribunal régulièrement constitué et assortis des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

Depuis, plusieurs projets, élaborés sur initiative privée, ont eu recours aux règles contenues dans cet article, ainsi qu'à celles de l'article 75 du Protocole additionnel I aux quatre Conventions de Genève de 1949, pour renforcer la protection des personnes affectées par les troubles internes en leur offrant, entre autres, des garanties supplémentaires lors de leur détention et au cours de leur jugement. On citera tout particulièrement le projet de déclaration préparé en 1984 par le Theodor Meron<sup>17</sup>. Dans l'esprit de son auteur, cette déclaration devait aboutir, à terme, à l'adoption d'un nouvel instrument codifiant un ensemble de règles applicables dans ce genre de situations. C'est également l'approche du projet adopté en 1987 par l'Institut norvégien des droits de l'homme,<sup>18</sup> et de celui mis au point en 1990 par l'Institut des droits de l'homme de l'Université de Turku/Abo, en Finlande, sous le nom de « Déclaration sur les normes humanitaires minimales »<sup>19</sup>. Pour sa part, Hans Peter Gasser, rédacteur en

---

<sup>15</sup> Marion Harroff-Tavel, « L'action du Comité international de la Croix-Rouge face aux situations de violence interne », *RICR*, n° 801, mai-juin 1993, pp. 211-237.

<sup>16</sup> Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), *C.I.J.*, *Rec. 1986*, p. 114, par. 220.

<sup>17</sup> Theodor Meron, « Towards a humanitarian declaration on internal strife », *American Journal of International Law*, vol. 78, 1984, pp. 859-868.

<sup>18</sup> Hans-Peter Gasser, « Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes », *RICR*, n° 801, mai-juin 1993, p. 241.

<sup>19</sup> Texte publié par *RICR*, n° 789, mai-juin 1991, pp. 350-356, et par *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, pp. 375-381.

chef de la *Revue internationale de la Croix Rouge*, préférerait la formule d'un code de conduite rappelant les règles existantes, que les protagonistes sont tenus de respecter lors de troubles internes<sup>20</sup>.

L'idée de regrouper les droits fondamentaux des individus tels que prévus par le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, en un ensemble de règles, dans le cadre d'une déclaration destinée à assurer une meilleure protection à l'homme pris dans la tourmente des troubles internes, a été favorablement accueillie par les États membres de l'Organisation pour la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE). Ils se sont engagés, dans le cadre de la Déclaration de Moscou de 1991, à renoncer à user du droit de dérogation aux garanties des droits de l'homme reconnu par les instruments juridiques auxquels ils sont parties<sup>21</sup>. Puis, lors du Sommet de Budapest de 1994, ils ont souligné l'importance d'une déclaration sur les standards minimums applicables en toutes situations. Une telle déclaration, qu'ils proposent de faire adopter dans le cadre des Nations Unies, tiendra compte des règles pertinentes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire<sup>22</sup>.

De son côté, la Commission des droits de l'homme prie le secrétaire général des Nations Unies, en coordination avec le CICR, de préparer un rapport analytique sur la question des règles fondamentales d'humanité, en prenant en considération « (...) les règles communes du droit relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire qui sont applicables en toute circonstance »<sup>23</sup>.

Au cours de troubles et tensions internes, les autorités gouvernantes ne sont malheureusement pas les seules à recourir à la violence et à bafouer les droits fondamentaux de l'homme. Des groupes de personnes antagonistes ou s'opposant aux autorités ne sont pas exempts de tels comportements et contribuent à leur tour aux souffrances de personnes innocentes. Ces groupes de personnes doivent aussi être appelés à la modération et

---

<sup>20</sup> *Supra* (note 7).

<sup>21</sup> Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Déclaration de Moscou du 3 octobre 1991, *International Legal Materials*, vol. 30, 1991, p. 1670 et suiv.

<sup>22</sup> Observations de la Suisse, Rapport de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Doc. ONU E/CN.4/1997/77/Add.1, 28 janvier 1997, p. 2.

<sup>23</sup> Commission des droits de l'homme, rés. 1997/21, 11 avril 1997.



au respect des règles humanitaires minimales. Toutefois, n'étant pas les destinataires directs des obligations du droit international, ces personnes sont généralement peu enclines à les respecter. On est en droit d'espérer que la création d'une cour criminelle internationale, chargée d'engager des poursuites judiciaires contre tout auteur présumé d'infractions graves au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, et de le poursuivre où qu'il se trouve, sera de nature à faire cesser l'impunité et à garantir ainsi le respect de ces règles par tout un chacun.

---