

Commission interaméricaine des droits de l'homme et droit international humanitaire : commentaire sur l'affaire de *Tablada*

par Liesbeth Zegveld

Le 30 octobre 1997, la Commission interaméricaine des droits de l'homme¹ (ci-après : « la Commission ») a adopté son rapport relatif à « l'affaire de *Tablada* »². Celle-ci remonte à 1989, lorsqu'un groupe armé de 42 personnes a lancé une attaque sur des casernes militaires appartenant aux forces armées nationales à *La Tablada* (Argentine). Cette attaque a été à l'origine de combats qui ont duré 30 heures environ et ont entraîné la mort de 29 des attaquants et de plusieurs agents de l'État. Les attaquants survivants ont déposé une plainte auprès de la Commission, alléguant que des agents de l'État avaient violé la Convention américaine relative aux droits de l'homme (ci-après « la Convention américaine »), ainsi que des règles du droit international humanitaire³. Dans son rapport, la Commis-

Liesbeth Zegveld est diplômée de la faculté de droit de l'Université d'Utrecht (Pays-Bas). Elle occupe actuellement un poste à l'Université Erasmus de Rotterdam, où elle prépare une thèse de doctorat. Elle a effectué des recherches à la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Washington, D.C.) dans le cadre d'une bourse d'études Fulbright.

L'auteur tient à remercier Frits Kalshoven, Menno Kamminga, Sam Zia-Zarifi et André Nollkaemper pour leurs précieux commentaires sur les sujets abordés dans cet article.

Original : anglais

¹ La Commission interaméricaine des droits de l'homme est établie en vertu de l'article 33 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, 9 *I.L.M.* 673 (1970).

² *IACHR Report No. 55/97*, Case No. 11.137, Argentine, OEA/ser/L/V/II.97, Doc. 38, 30 octobre 1997 (ci-après : « *IACHR Report* »).

³ *IACHR Report*, p. 6, par. 16

sion a procédé à un examen approfondi visant à déterminer si elle avait compétence pour appliquer directement le droit international humanitaire. Elle a répondu à cette question par l'affirmative⁴.

Cette décision est d'une importance considérable. Elle signifie que la Commission, organisme conventionnel intergouvernemental régional des droits de l'homme, a compétence pour invoquer le droit international humanitaire et qu'elle peut en appliquer les règles à des États parties à la Convention américaine. Cette décision pourrait ouvrir la voie à de futures requêtes accusant, par exemple, la Colombie, le Mexique ou le Guatemala de violations du droit international humanitaire. Elle pourrait encourager d'autres organismes conventionnels des droits de l'homme, tels que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies — créé en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques —, ainsi que la Commission européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, à étendre leurs fonctions de contrôle au droit international humanitaire.

La décision relative à l'affaire de *Tablada* devrait-elle faire jurisprudence? La réponse dépend en partie de la solidité des arguments favorables à l'application du droit international humanitaire dans une affaire donnée. Les arguments présentés par la Commission à cet effet sont examinés ci-dessous. Toutefois, nous commencerons par expliquer brièvement pourquoi la Commission a estimé important d'appliquer les règles du droit international humanitaire.

La Commission a expliqué qu'elle devait appliquer le droit humanitaire parce que cela renforçait sa capacité à réagir face à des situations de conflit armé. Elle a constaté que la Convention américaine, bien qu'officiellement applicable en temps de conflit armé, n'était pas conçue pour régler les situations de guerre. En particulier, la Commission a relevé que la Convention américaine ne contenait pas de règles régissant les moyens et les méthodes de guerre. Elle a cité l'exemple suivant :

« (...) both common Article 3 [of the 1949 Geneva Conventions] and Article 4 of the American Convention protect the right to life and, thus, prohibit, *inter alia*, summary executions in all circumstances. Claims alleging arbitrary deprivations of the right to life attributable to State agents are clearly within the Commission's jurisdiction. But the Com-

⁴ *IACHR Report*, p. 43, par. 157. La Commission est parvenue à la conclusion que l'Argentine n'avait pas violé les dispositions applicables du droit international humanitaire, *IACHR Report*, pp. 92 et 93, par. 327 et 328.

mission's ability to resolve claimed violations of this non-derogable right arising out of an armed conflict may not be possible in many cases by reference to Article 4 of the American Convention alone. This is because the American Convention contains no rules that either define or distinguish civilians from combatants and other military targets, much less, specify when a civilian can be lawfully attacked or when civilian casualties are a lawful consequence of military operations.»⁵

La Commission a raison. Le fait d'établir une distinction entre ceux qui ont le droit de recourir à des actes d'hostilité et ceux qui ne l'ont pas, par exemple, constitue une caractéristique essentielle du droit international humanitaire. Le droit des droits de l'homme ne dispose quant à lui d'aucunes règles à cet effet⁶. Toutefois, cette remarque appelle deux commentaires. En premier lieu, il convient de ne pas surestimer le rôle que joue l'article 3 commun aux Conventions de Genève en matière de droit des droits de l'homme. Cet article 3 ne donne aucune définition de ce qu'est un civil. Il ne précise pas non plus à quel moment les victimes civiles peuvent être considérées comme une conséquence licite des opérations militaires. En second lieu, il est possible que le droit des droits de l'homme ait un impact sur la conduite des opérations militaires⁷. Dans le cadre de l'affaire *Akdivar et autres c. Turquie*⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a imposé des limites à l'État dans ses moyens de lutter contre le PKK. Il est apparu que même des droits de l'homme auxquels il peut être dérogé pouvaient s'appliquer en de telles situations⁹. Ainsi peut-on

⁵ *IACHR Report*, p. 44, par. 161.

⁶ Dans le même sens, la Cour internationale de Justice a déclaré : « (...) c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du pacte lui-même, que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du pacte [relatif aux droits civils et politiques]. » Avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *CIJ Recueil 1996*, p. 240.

⁷ F. Hampson, « Rules on the Conduct of Military Operations in Non-International Armed Conflicts », *Humanitäres Völkerrecht*, n° 1, 1998, pp. 70 et 71.

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt rendu le 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions 1996-IV*.

⁹ La Cour a condamné la Turquie pour avoir délibérément incendié les maisons des requérants et leur contenu, ce qui constituait une entrave illégale au droit au respect de la vie familiale et du domicile, prévu par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *loc. cit.*, par. 88. En cas de danger public, il peut être dérogé à l'article 8, en vertu de l'article 15 de la Convention européenne.

se demander si, comme l'a soutenu la Commission, elle aurait dû renoncer à exercer sa juridiction («it would have to decline to exercise its jurisdiction») si elle n'avait pas appliqué le droit international humanitaire¹⁰.

Étant parvenue à la conclusion qu'elle devait appliquer le droit international humanitaire, il incombait alors à la Commission d'interpréter sa compétence juridique. Manifestement, elle n'a pas été en mesure de trouver une base juridique formelle. Selon ses statuts, la compétence explicite qui lui est dévolue se limite à la Convention américaine et à la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme¹¹. Ces instruments ne fournissent pas explicitement de base juridique pour l'application du droit international humanitaire. Dès lors, comment était-il possible de trouver une base juridique ? Une solution aurait consisté à invoquer les règles du droit humanitaire en tant que sources de conseils autorisés («sources of authoritative guidance») ¹². Toutefois, la Commission souhaitait aller plus loin. Elle a évalué la conduite des États parties à la Convention américaine en se fondant directement sur le droit international humanitaire. La Commission a présenté cinq arguments pour étayer son analyse.

1. La compétence pour appliquer le droit international humanitaire pourrait être tirée du recoupement entre les normes substantielles de la Convention américaine et des Conventions de Genève de 1949. La Commission a déclaré :

«Indeed, the provisions of common Article 3 are essentially pure human rights law. Thus, as a practical matter, application of common Article 3 by a State party to the American Convention involved in internal hostilities imposes no additional burdens on [a State], or disadvantages its armed forces *vis-à-vis* dissident groups. This is because Article 3 basically requires the State to do, in large measure, what it is already legally obliged to do under the American Convention.»¹³

Sans mettre en cause la véracité de cet argument, nous pouvons douter qu'il fournisse à la Commission une assise juridique l'habilitant à appli-

¹⁰ *IACHR Report*, pp. 44 et 45, par. 161

¹¹ Article 1, Statuts de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/Ser. L/V/II. 92, doc. 31 rév. 3, 3 mai 1996, p. 121 ; Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, 2 mai 1948, *ibid.*, p. 17.

¹² *IACHR Report*, p. 44, par. 161.

¹³ *IACHR Report*, p. 43, par. 158, note 19.

quer le droit humanitaire. Premièrement, le fait que les normes substantielles de la Convention américaine couvrent une partie de l'article 3 commun aux Conventions de Genève ne signifie pas que ces instruments sont interchangeables. Si tel était le cas, comment expliquer que nous ayons deux systèmes juridiques distincts ? En effet, comme l'a constaté la Commission, le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire déterminent leurs propres champs d'application¹⁴. Deuxièmement, il convient de faire la distinction entre la substance des normes et les méthodes de contrôle qui leur sont afférentes. Le fait que les normes substantielles du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient de nature à se compléter ne signifie pas que les organes de contrôle établis en vertu du droit des droits de l'homme sont automatiquement compétents en matière d'application du droit humanitaire. Si des États avaient souhaité mettre en place un mécanisme de contrôle international semblable à celui de la Commission interaméricaine pour superviser le respect du droit international humanitaire, ils l'auraient directement institué dans le cadre des Conventions de Genève¹⁵.

2. L'article 29 b de la Convention américaine pourrait fournir une base juridique pour l'application du droit international humanitaire. Cet article stipule qu'aucune règle de la Convention américaine ne saurait être interprétée comme « restricting the enforcement or exercise of any right or freedom recognized by virtue of (...) another convention to which one of the said State is a party ». La Commission a affirmé que :

« where there are differences between legal standards governing the same or comparable rights in the American Convention and a humanitarian law instrument, the Commission is duty bound to give legal effort [sic] to the provisions of that treaty with the higher standards applicable to the rights or freedoms in question. If that higher standard is a rule of humanitarian law, the Commission should apply it ».¹⁶

¹⁴ M. Bothe, K. Partsch & W. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1982, p. 619, cité dans le rapport de la Commission, p. 44, par. 160.

¹⁵ Voir G.J.H. Van Hoof & K. de Vey Mestdagh, « Mechanisms of International Supervision », dans P. van Dijk (Éd.), *Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations*, Kluwer, Deventer, 1984, p. 10, qui souligne l'importance du consentement de l'État en matière de création de règles de contrôle.

¹⁶ *IACHR Report*, p. 46, par. 165.

C'est là un argument marquant. L'article 29 b de la Convention américaine peut être invoqué contre un État qui soutient que la Convention lui confère le droit de limiter la protection prévue par le droit international humanitaire. Afin de décider si une telle affirmation est valable, la Commission pourrait se voir demander d'examiner si l'État concerné a effectivement limité l'application garantie par le droit humanitaire. Toutefois, elle ne doit le faire qu'aux seules fins de déterminer (et dans la mesure nécessaire pour le faire) s'il y a eu violation de l'article 29 b de la Convention américaine. Cet article ne demande pas à la Commission d'examiner si l'État respecte le droit humanitaire en tant que tel, et n'autorise pas la Commission à le faire.

3. La Commission a fait valoir que la compétence pouvait découler de l'article 25 de la Convention américaine, laquelle autorise quiconque à déposer un recours effectif devant un tribunal national « for protection against acts that violate his fundamental rights recognized by the constitution or laws of the State concerned ». La Commission a constaté que cet article contraint les États à fournir une protection judiciaire contre les violations des règles énoncées dans les Conventions de Genève de 1949, dès lors qu'ils ont intégré ces normes à leur droit national. En supposant toutefois que les conclusions de la Commission s'avèrent exactes, et en admettant que les États aient incorporé les règles du droit humanitaire dans leur législation nationale, la compétence de la Commission se limiterait à des allégations de violations du droit à un recours effectif. Cet article n'habilite pas la Commission à évaluer si le droit humanitaire a été respecté ou à examiner si des États ont correctement converti en législation les obligations découlant du droit humanitaire.

4. La Commission a invoqué l'article 27, paragraphe 1, de la Convention américaine, qui stipule que les mesures dérogatoires prises par les États en cas d'urgence ne sauraient être incompatibles avec les autres obligations juridiques internationales d'un État (« not be inconsistent with a State's other legal obligations »).

Il s'agit là d'un argument valable. La notion d'« autres obligations juridiques internationales » se comprend généralement comme englobant le droit international humanitaire¹⁷. L'article 27, par. 1, autorise la Commission à évaluer la cohérence entre les mesures dérogatoires que prend

¹⁷ J.M. Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 1994, pp. 59 et 60 ; J. Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 195.

un État en période de conflit armé et les règles du droit humanitaire envers lesquelles ledit État est lié. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que le champ d'application de l'article 27, par. 1, est limité. Premièrement, cette disposition ne s'applique que si l'État concerné a officiellement déclaré un état d'urgence en vertu de la Convention américaine. Dans la pratique, des États peuvent décider de ne pas déroger aux normes de la Convention américaine, même en cas de conflit armé¹⁸. Deuxièmement, la Commission ne peut appliquer le droit international humanitaire que dans la mesure où celui-ci coïncide avec les normes substantielles de la Convention américaine. Ainsi, les dispositions qui ne sont pas couvertes par la Convention américaine ne peuvent être mises en œuvre par le biais de cet instrument¹⁹.

5. Pour son cinquième argument concernant l'application du droit humanitaire, la Commission s'est référée à un avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Dans cet avis, la Cour a fait remarquer : « The Commission has properly invoked in some of its reports and resolutions 'other treaties concerning the protection of human rights in the American States', regardless of (...) whether they have been adopted within the framework or under the auspices of the Inter-American system. »²⁰

Cet argument semble apporter la preuve convaincante que la Cour semble approuver que la Commission applique le droit international humanitaire. Toutefois, il convient de noter que la décision de la Cour ne portait pas spécifiquement sur ce droit. Mais à l'avenir, la Cour sera peut-être en mesure d'émettre un avis quant à la décision de la Commission d'appliquer directement le droit international humanitaire.

Les considérations relatives à la décision *Tablada* devraient-elles faire jurisprudence ? Il ne fait aucun doute que le but de l'application du droit humanitaire, à savoir d'améliorer la protection, constitue un objectif louable. Il n'en reste pas moins qu'outre, éventuellement, le cinquième argu-

¹⁸ Le Salvador, qui a temporairement levé l'état d'urgence en 1987 en dépit de la guerre civile, fournit un exemple en ce sens, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1987-1988*, OEA/Ser. L/V/II.74, Doc. 10 rév. 1, 16 septembre 1988, p. 294.

¹⁹ Oraá, *loc. cit.* (note 18), pp. 190 et 191.

²⁰ « *Other Treaties* » *Subject to the Consultative Jurisdiction of the Court (Art. 64 of the American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC — 1/82 du 24 septembre, 1982, Inter-Am. Ct. H. R. (Ser. A) n° 1, au par. 42.

ment, aucun des arguments avancés par la Commission ne semble donner le pouvoir contraignant pour une application sans réserve du droit international humanitaire. En outre, il n'est pas évident que l'application du droit international humanitaire soit l'unique moyen de réaliser cet objectif de protection. La Commission n'aurait-elle pu se contenter d'appliquer les dispositions de la Convention américaine interprétées à la lumière du droit international humanitaire ?

Quoi qu'il en soit, l'affaire de *Tablada* revêt un caractère unique²¹. Aucun autre organisme conventionnel des droits de l'homme n'a décidé qu'il avait la compétence d'appliquer directement le droit international humanitaire. Néanmoins, le droit international humanitaire est apparu dans la pratique d'organismes tels que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme²². L'avenir démontrera si d'autres organismes conventionnels des droits de l'homme décideront de suivre l'exemple de la Commission interaméricaine.

²¹ La compétence exercée dans l'affaire de *Tablada* et la probabilité que la Commission se serve de cette compétence à l'avenir soulèvent des questions intéressantes. L'une d'elle est de savoir si la Commission étendra son nouveau mandat à l'autre partie au conflit armé, à savoir le groupe d'opposition armé. Dans le cadre de l'affaire de *Tablada*, tout en relevant que le personnel militaire argentin et l'opposition armée avaient les mêmes obligations en vertu du droit international humanitaire, la Commission a restreint son application à la manière dont l'État argentin a agi. Le fait de n'appliquer ce droit qu'à une partie au conflit, l'État, peut être considéré comme contraire au principe élémentaire du droit humanitaire, selon lequel les deux parties au conflit jouissent de droits et devoirs égaux. Les affaires à venir démontreront peut-être si la Commission souhaite intégrer ce principe de base du droit international humanitaire, et si elle est capable de le faire.

²² À titre d'exemple, dans une plainte interétatique contre la Turquie, Chypre a invoqué le droit international humanitaire devant la Commission européenne des droits de l'homme (4 EHRR 482 à 552, 553 (1976) Rapport de la Commission). Toutefois, la Commission européenne n'a pas examiné ce point. Voir, à ce sujet, Ch. M. Cerna, « Human Rights in Armed Conflict: Implementation of International Humanitarian Law Norms by Regional Intergovernmental Human Rights Bodies », dans F. Kalshoven, Y. Sandoz (Éds.), *Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 31-67; au sujet de l'application du droit humanitaire par les Nations Unies, voir H.-P. Gasser, « Ensuring Respect for the Geneva Conventions and Protocols: the Role of Third States and the United Nations », dans H. Fox, M.A. Meyer (Éds.), *Effecting Compliance*, The British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1993, pp. 15-49.