

Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et le droit international humanitaire

par Rachel Brett

L'essence de la défense des droits de l'homme réside dans la protection de la personne contre les abus de pouvoir ou la négligence de son propre gouvernement. Sur le plan international, cette idée correspond au principe qui veut qu'un État soit responsable de la manière dont le gouvernement traite sa population, outre les principes plus anciens de droit international concernant le traitement réservé aux étrangers et le droit de la guerre, lequel à l'origine concernait lui aussi exclusivement le traitement des non-ressortissants.

Il n'est donc guère surprenant que les organisations non gouvernementales (ONG) qui se vouent à la promotion et à la protection des droits de l'homme aient toujours axé leur action sur l'application (ou la violation) par les gouvernements des normes universelles ou régionales des droits de l'homme. Cette optique reflète la conception traditionnelle du gouvernement considéré comme centre du pouvoir et de la responsabilité, ainsi que le principe général qui veut que les États soient liés par le droit international (soit parce qu'ils deviennent parties à un traité, soit parce que la règle est reconnue comme une norme de droit international coutumier), ou encore le principe classique des droits de l'homme selon lequel seuls

Rachel Brett, LL.M., est représentante associée (droits de l'homme et réfugiés) au *Quaker United Nations Office* (Bureau de la Société des Amis auprès des Nations Unies) à Genève, et chargée de cours au Centre des droits de l'homme de l'Université d'Essex, au Royaume-Uni.

Original : anglais

les gouvernements sont susceptibles de violer les droits de l'homme. Les meurtres commis par des personnes ou par des groupes sont des crimes. Ces actes deviennent des violations des droits de l'homme lorsque leur auteur est un agent de l'État ou lorsque l'État manque à son devoir de protéger la personne ou de poursuivre l'auteur présumé¹.

Le problème actuel

Il se trouve que le monde a changé, et le droit avec lui. La multiplication des conflits internes (non internationaux) et l'attention qu'on leur consacre à l'échelle internationale ont entraîné un certain nombre de conséquences. Le droit international humanitaire — naguère confiné exclusivement aux conflits armés internationaux — s'intéresse de plus en plus activement aux conflits armés internes. La première étape sur cette voie fut l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949; la deuxième fut franchie en 1977, avec le Protocole additionnel II, qui s'applique aux conflits armés non internationaux. Le droit humanitaire a ainsi, en quelque sorte, empiété sur le domaine des droits de l'homme, puisqu'il traite désormais de la relation entre les détenteurs du pouvoir et les populations qu'ils gouvernent. De ce fait, une question surgit inmanquablement : quelle est la relation entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme, puisque ces derniers continuent à s'appliquer (avec des limitations toutefois) en temps de conflit armé ? Cette même évolution soulève des questions au sujet de certains des principes fondamentaux du droit international humanitaire : l'égalité de statut entre les parties à un conflit armé et la nature réciproque de leurs obligations. Enfin, les règles applicables aux conflits armés internes posent toute la question de la responsabilité des entités non étatiques en vertu du droit international.

L'attitude des ONG vouées à la promotion et à la protection des droits de l'homme

Par tradition, les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme ont eu tendance à considérer le droit international humanitaire comme le fief du Comité international de la Croix-Rouge et comme un domaine complexe, truffé de toutes sortes de notions étranges et ambiguës (tout au

¹ Voir le jugement rendu par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Velázquez-Rodríguez c. Honduras*.

moins pour un militant des droits de l'homme), telles que les « dommages incidents » et la « nécessité militaire », qui font que même un acte apparemment aussi dépourvu d'ambiguïté que le meurtre de civils peut, même s'il est regrettable en soi, ne pas constituer une violation du droit international humanitaire. Pour les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme, plusieurs questions se posaient : comment interpréter ce droit ? l'application du droit international humanitaire, plutôt que des droits de l'homme, ne conduirait-elle pas à un danger, celui d'affaiblir les normes existantes ?

Or, la prolifération des conflits armés — en particulier des conflits armés internes —, ainsi que la convergence apparente entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire² ont conduit certaines ONG vouées à la défense des droits de l'homme à revoir leur position. L'un des principes fondamentaux, pour ces ONG, est qu'il est inacceptable de fermer les yeux sur des violations sous prétexte qu'elles sont commises pendant des conflits armés. Comment, dans ce cas, ces organisations peuvent-elles réagir efficacement à de telles violations ? Le droit international humanitaire fournit-il un cadre utile à cet effet ? Ces questions sont examinées ci-après sous deux points de vue : les normes applicables et la responsabilité des forces non étatiques.

Quelles normes sont applicables ?

Lorsqu'un gouvernement admet qu'il participe à un conflit armé et par conséquent que le droit international humanitaire s'applique, il est utile de pouvoir se référer, pour juger son comportement, aux normes fixées par ce droit. On évite ainsi toute discussion quant aux normes devant servir d'étalon, et puisque le gouvernement comme les ONG se réfèrent au même droit, le débat peut se concentrer sur les faits et sur leur interprétation en relation avec lui. On peut citer à titre d'exemple classique de cette situation le rapport publié par Amnesty International sur l'opération « Raisins de la colère » menée par Israël au Sud-Liban³.

C'était, en fait, la première fois qu'un rapport publié par Amnesty International s'appuyait sur le droit international humanitaire pour évaluer

² À titre d'exemple de cette convergence, on se reportera aux « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », document ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, et « Compilation and analysis of legal standards », document ONU E/CN.4/1996/52/Add.2 (en anglais seulement).

³ *Israel/Lebanon, Unlawful killings during operation « Grapes of Wrath »*, Amnesty International, Londres, juillet 1996 (AI Index MDE 15/42/96).

une opération militaire menée par un gouvernement. Les autres options possibles — chercher à appliquer les droits de l'homme à cette opération, ou s'abstenir totalement de réagir — n'étaient guère envisageables.

En outre, au fur et à mesure que le droit international humanitaire acquérait progressivement droit de cité parmi les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme, il devenait de plus en plus patent que les normes du droit humanitaire (certaines d'entre elles tout au moins) avaient un degré de spécialisation et de spécificité qui manquaient aux normes des droits de l'homme, même en ce qui concerne les conflits armés internes. Les règles régissant les déplacements de la population civile en sont un parfait exemple. Ce type de déplacement est un phénomène courant dans les conflits armés internes, mais les droits de l'homme n'offrent guère d'outils dans ce domaine. En revanche, le paragraphe premier de l'article 17 du Protocole additionnel II stipule que les civils ne peuvent être déplacés que pour leur propre sécurité ou pour «des raisons militaires impératives», et précise que «toutes les mesures possibles seront prises» pour que les personnes déplacées soient accueillies «dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation». Cette disposition a été utilisée par l'organisation *Human Rights Watch* dans son rapport récent sur le Burundi comme référence pour juger les camps créés par le gouvernement⁴.

La responsabilité des forces non étatiques

Le fait est qu'il existe aujourd'hui des pays sans gouvernement, ou dont le gouvernement en place ne maîtrise qu'une partie du territoire. Les ONG vouées à la promotion et à la protection des droits de l'homme peuvent-elles (ou devraient-elles) ne faire aucun cas de ce type de situation, ou doivent-elles continuer à considérer que seuls les gouvernements sont responsables en vertu des droits de l'homme ?

L'ambiguïté du traitement juridique et théorique des forces non étatiques n'est pas l'apanage des ONG. On la retrouve dans le projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (un nouvel exemple de convergence entre droits de l'homme et droit international humanitaire), et plus précisément dans la dernière version du texte, au sein de la

⁴ *Proxy Targets: Civilians in the War in Burundi*, Human Rights Watch, New York, 1998.

disposition concernant le recrutement militaire par les forces non étatiques. Le paragraphe du préambule rappelle « l'obligation pour toute partie à un conflit armé de se conformer aux dispositions du droit international humanitaire », tandis que le projet d'article 3, dans son paragraphe premier, met en regard l'obligation morale (et non légale) de ne pas recruter des enfants de moins de 18 ans avec l'obligation légale faite aux États d'empêcher ce type de recrutement : « Les personnes de moins de 18 ans ne devraient pas être recrutées par des groupes armés, distincts des forces armées régulières, qui sont parties à un conflit armé. Les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour empêcher un tel recrutement.⁵ »

Pour les ONG vouées à la défense des droits de l'homme, il pourrait donc sembler que la solution toute trouvée au problème des entités non étatiques soit le recours au droit international humanitaire. Mais les choses ne sont pas si simples. Premièrement, le droit humanitaire ne s'applique qu'en cas de conflit armé ; or, il y a des situations où des entités non étatiques sont actives, bien qu'il n'y ait pas de conflit armé. Il est d'autres situations qui sont simplement difficiles à définir. Deuxièmement, même s'il ne fait aucun doute qu'un conflit armé fait rage, les droits de l'homme demeurent contraignants pour les gouvernements, même si ceux-ci peuvent en certaines circonstances déroger à certaines de leurs dispositions. Les ONG qui se vouent à la protection des droits de l'homme pourraient donc se trouver dans une situation où elles invoqueraient à la fois les droits de l'homme et le droit international humanitaire vis-à-vis du gouvernement, tandis qu'elles ne feraient référence qu'au droit international humanitaire vis-à-vis d'un groupe d'opposition armé. Est-il important que le gouvernement ait à respecter des normes plus strictes que l'opposition, ou simplement des normes différentes ? En outre, le Protocole II ne s'applique que si l'État concerné est un État partie. Le fait qu'un gouvernement n'ait pas adhéré au Protocole doit-il empêcher les ONG d'insister pour que ses dispositions soient respectées par les entités non étatiques à qui ces dispositions s'appliqueraient en cas inverse ?

La disparité entre les normes définies par les droits de l'homme et le droit international humanitaire n'est nulle part aussi grande que dans les

⁵ Rapport du groupe de travail chargé d'élaborer un projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés sur les travaux de sa quatrième session, Annexe II, Récapitulatif du Président, document ONU E/CN.4/1998/102.

cas où seul s'applique l'article 3 commun, mais non le Protocole II. Cette « inégalité » des normes peut présenter un problème du point de vue du droit international humanitaire. Cependant, pour les ONG vouées à la protection des droits de l'homme, l'application des normes de droit international humanitaire aux groupes d'opposition armés ne signifie pas qu'ils sont placés sur le même plan que le gouvernement; elle revient simplement à définir une référence acceptée sur le plan général en ce qui concerne leur comportement. Appliquer les deux ensembles de normes au gouvernement évite le risque de voir diluées les normes qu'il est appelé à respecter. En Irlande du Nord, par exemple, s'opposer aux meurtres de « civils » (les personnes ne prenant pas une part active au conflit) commis par l'IRA sur la base de l'article 3 commun pourrait être interprété comme légitimant les meurtres par l'IRA de membres des forces armées britanniques. Qui plus est, si l'application de l'article 3 signifie par elle-même qu'il s'agit d'un conflit armé, ne pourrait-elle pas aussi légitimer la politique du gouvernement, accusé de « tirer pour tuer », puisque le droit international humanitaire autorise les membres des forces armées à tuer des membres des forces armées ennemies ? Pour les ONG vouées à la défense des droits de l'homme, la possibilité même de légitimer des meurtres est problématique, même si l'existence d'un conflit armé ne fait aucun doute. Or, la question devient encore plus épineuse si — comme en Irlande du Nord — il n'y a pas, en fait, de conflit armé, ou si la situation est ambiguë. Dans de telles circonstances, les ONG vouées à la promotion et à la protection des droits de l'homme invoquent les *principes* de l'article 3 commun dans leurs rapports avec les entités non étatiques concernées, plutôt que d'invoquer la disposition elle-même. On échappe ainsi au problème de devoir appeler le gouvernement à respecter ce même principe, tout en assurant qu'un certain type de comportement, tel que le meurtre de civils innocents, soit condamné.

Conclusion

L'intérêt croissant des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme à l'égard du droit international humanitaire illustre bien les problèmes auxquels font face ces organismes, concernant en particulier la manière de préserver ou d'améliorer la protection des droits de l'homme dans des situations de conflit armé ou de troubles internes. Étant donné la nature même des ONG, il ne saurait y avoir de réponse unique à ces problèmes; cependant, un certain nombre de points d'accord semblent émerger de leurs activités et de leurs discussions. On peut les résumer comme suit :

1. Le droit international humanitaire fournit des normes agréées, spécifiquement conçues pour traiter des questions qui surgissent dans un conflit armé. Les ONG peuvent utiliser ces normes pour mettre tant les gouvernements que les groupes d'opposition armés face à leurs responsabilités.

2. En cas de conflit armé non international, les ONG peuvent rappeler aux parties au conflit les dispositions du Protocole additionnel II, et ce même dans les cas où l'État concerné n'est pas lié par ses dispositions ou lorsque le Protocole n'est pas applicable (parce que l'une des conditions n'est pas remplie, par exemple la maîtrise du territoire). En effet, ce traité donne des principes directeurs qui font autorité en matière de traitement humain. En outre, une partie au moins de ses dispositions relèvent du droit international coutumier.

3. En plus de faire figurer les violations des droits de l'homme commises par des entités non étatiques dans leurs rapports sur les violations commises par les gouvernements, les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme doivent se préoccuper des activités de ces groupes et pouvoir condamner les violations qu'ils commettent. Il existe au minimum quatre fondements possibles pour ce genre d'action ; leur utilisation peut dépendre de divers facteurs, y compris le problème délicat d'une éventuelle « reconnaissance » de ces groupes et le problème du droit que telle ou telle ONG considère comme le plus approprié ou qu'elle connaît le mieux. Ces quatre bases d'action sont les suivantes :

- la *moralité* (à condition que l'ONG et l'entité non étatique concernées aient en commun un même système de valeurs morales, ce qui est plus probable à l'échelon local ou national que dans un contexte international) ;
- les *principes de l'article 3* commun aux Conventions de Genève ;
- les *principes des droits de l'homme* (bien que ces droits, en eux-mêmes, ne soient contraignants que pour les États) ;
- le *droit pénal national* (compatible avec les normes internationales).

Il est peu probable que les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme soient jamais parfaitement à l'aise avec le droit international humanitaire, qui diffère des droits de l'homme par ses notions, par sa terminologie et par sa philosophie. Toutefois, la force du mouvement des droits de l'homme réside dans sa capacité à apprendre et à s'adapter pour faire face à l'évolution du monde, tout en préservant l'intégrité de la notion

des droits de l'homme contre les pressions exercées par les gouvernements et par le public. Le droit international humanitaire offre aux ONG qui se vouent à la promotion et à la protection des droits de l'homme des outils précieux dans leur combat.
