# Standards fondamentaux d'humanité : quel avenir ?

par
**JEAN-DANIEL VIGNY et CECILIA THOMPSON**

La nature des conflits a considérablement changé ces cinquante dernières années, passant du conflit international au conflit interne et, surtout, à ces situations de violence interne, si caractéristiques de notre époque : tensions et troubles intérieurs, situations telles que celles où un danger public exceptionnel menace l'existence même de la nation, guerre civile ou conflit interne déstructuré, larvé ou de faible intensité. Dans ces situations, les civils – à titre individuel (enfants, femmes, vieillards, etc.) ou collectif (minorités, peuples autochtones, etc.) – ne sont plus seulement les victimes, mais les cibles et les instruments politiques privilégiés des diverses forces en présence. Celles-ci peuvent être des autorités étatiques – telles la police ou l'armée – ou des acteurs non étatiques (milice, groupe armé ou mouvement de libération nationale, par exemple). Sont alors perpétrés des prises d'otages, des viols de femmes et de fillettes, la purification ethnique et les discriminations en tout genre, l'appel à la haine ethnique par certains médias ; des déplacements forcés de populations – sans accès à une nourriture suffisante, à un logement décent, à des soins minimaux de santé ou à l'éducation primaire –; l'esclavage, les enfants-soldats victimes ou auteurs de

JEAN-DANIEL VIGNY, licencié en droit, est diplomate suisse. Affecté actuellement à la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, il est en charge des questions « droits de l'homme ». CECILIA THOMPSON, licenciée en sciences politiques, travaille au Haut Commissariat pour les droits de l'homme des Nations Unies, à Genève. – Cet article est une contribution personnelle des deux auteurs.

violations, les exécutions sommaires, les disparitions forcées, tortures ou autres atteintes massives et graves aux droits de l'homme, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux.

Dans ces situations de violence interne caractérisées par des violations des droits les plus essentiels de la personne, on constate un manque apparent de règles de droit international clairement applicables. En effet, dans ces circonstances exceptionnelles, dites de « zone grise » ou de « zone d'ombre »[1], les droits de l'homme peuvent faire l'objet de dérogations (hormis les droits intangibles auxquels il ne peut jamais être dérogé)[2]. De plus, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève sur la protection des victimes de la guerre, ainsi que le Protocole additionnel II, applicables aux conflits armés non internationaux, risquent de ne pas (encore) être applicables, ou ne sont pas respectés, de fait. Vu le flou juridico-politique régnant en de telles circonstances, à la jonction du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la protection de l'être humain est particulièrement faible face aux nombreuses et graves violations commises tant par des autorités étatiques que par des entités non étatiques (groupes armés, notamment).

Pour combler la faiblesse de la protection internationale de la personne dans de telles situations, il est urgent d'identifier et de regrouper des standards fondamentaux d'humanité, accessibles à tous, en un énoncé de principes reflétant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire (ainsi que le droit international des réfugiés), applicables en tout temps, en toutes circonstances et à tout acteur étatique, interétatique et non étatique, ainsi qu'à tout individu.

1 A. Eide, A. Rosas, T. Meron, « Combating lawlessness in gray zone conflicts through minimum humanitarian standards », *AJIL*, Vol. 89, 1995, pp. 215-223.

2 Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme (en premier lieu les deux Pactes internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels) s'appliquent en principe en tout temps, donc aussi dans les situations de violence interne, bien qu'avec des dérogations possibles, tout en étant complétés, en cas de conflit armé, par les Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre et leurs deux Protocoles additionnels.

Ces standards fondamentaux d'humanité serviraient en priorité d'instrument pédagogique destiné à assurer un meilleur respect des règles de droit international humanitaire et des droits de l'homme, à condition d'être effectivement mis en œuvre dans la pratique grâce à des mesures conséquentes de sensibilisation, de diffusion, d'éducation et de formation de tous les acteurs concernés.

## Points faibles dans la protection des droits fondamentaux

La discussion qui s'est engagée dans les années 80 sur la question des standards fondamentaux d'humanité s'est concentrée autour de quatre situations principales où la protection de l'individu est particulièrement faible. En effet, il existe des ambiguïtés, des incertitudes, voire des insuffisances dans ces situations problématiques se trouvant à la jonction du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

### Non-ratification des instruments pertinents de droit international

Si un État n'est pas partie aux instruments conventionnels relatifs au droit humanitaire et aux droits de l'homme, sont alors seules applicables les règles relevant du droit international coutumier (*jus cogens*), d'où une faible protection de la personne dans cette situation.

### Possibilité de déroger aux droits de l'homme garantis par les traités internationaux pertinents

Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, un État peut faire usage de la possibilité de déroger à certaines garanties accordées par les traités internationaux de protection des droits de l'homme. Il arrive même souvent qu'un État suspende ces droits dans une telle situation sans que ne soient remplies les conditions rappelées ci-dessus. Seuls sont alors applicables les droits intangibles découlant d'instruments conventionnels ou du droit international coutumier (*jus cogens*), qui ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation – par exemple la liste

des droits non dérogeables dans l'article 4, chiffre 2 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques. La protection de la personne par le droit en sort affaiblie.

### Seuil d'applicabilité du droit international humanitaire

Les troubles intérieurs qui affectent un État n'atteignent pas le seuil de gravité pour déclencher l'applicabilité de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, applicable en cas de conflit armé interne, ou, encore moins, de leur Protocole additionnel II relatif aux conflits armés non internationaux. En effet, le Protocole II, article premier, chiffre 2, ne « s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés ». Un problème se pose également quand un État conteste l'applicabilité de l'article 3 commun aux Conventions de Genève ou du Protocole II, même si les conditions sont remplies.

Dans de pareils cas, seuls sont alors applicables les droits intangibles découlant d'instruments conventionnels ou du droit international coutumier (*jus cogens*), qui ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation. La protection de la personne par le droit en sort affaiblie.

### Le problème des acteurs non étatiques

Dans une situation de troubles internes, un acteur non étatique (par exemple, un groupe armé) peut estimer ne pas être lié par des obligations de droit international, parce qu'elles auraient été contractées par l'État qu'il combat. Dans cette situation également, la protection de la personne est faible.

Les acteurs non étatiques ne sont en principe pas tenus responsables des violations des droits de l'homme qu'ils commettent en temps de paix ou de violence interne. En effet, dans le domaine des droits de l'homme, seul l'État est tenu de respecter les obligations internationales protégeant ces droits ; en outre, il a la responsabilité, sur le plan international, de prendre toutes les mesures nécessaires (par exemple l'adoption d'un code pénal) pour faire respecter les droits de

l'homme sur tout territoire sous sa juridiction, y compris dans des situations de violence interne, et même si les auteurs des violations sont des acteurs non étatiques.

En revanche, en temps de conflit armé, qu'il soit interne ou international, toutes les parties sont tenues de respecter les obligations sur la conduite à tenir prescrites par le droit international humanitaire. Ceci signifie que les acteurs non étatiques sont, eux aussi, responsables des violations du droit international humanitaire qu'ils commettent.

## Comment la communauté internationale a répondu à la problématique des standards fondamentaux d'humanité

Les violations graves et répétées des droits les plus essentiels de la personne perpétrées dans des situations de violence interne et le manque apparent de règles de droit international clairement applicables en de telles circonstances ont amené la communauté internationale à se pencher sur la question des standards fondamentaux d'humanité[3]. De la discussion menée depuis plus d'une dizaine

3 Déjà utilisé depuis 1990 dans les documents sur la dimension humaine de l'OSCE, le mot « standards » est l'équivalent en français du même terme en anglais et souligne qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles règles de droit international, mais simplement d'identifier et de rassembler des standards ou principes reflétant le droit international existant en la matière. À noter que les textes de l'ONU (résolutions de la Commission des droits de l'homme et rapports du secrétaire général) traduisent de manière erronée le mot anglais « standards » par « règles » en français (en anglais « rules »).

Par rapport à l'expression « standards minima », celle de « standards fondamentaux » entend favoriser la protection de la personne dans ses valeurs les plus vitales, sans risquer d'atteindre un seuil minimal de protection et d'affaiblir par là les règles existantes du droit international.

Proposée par la Suisse en 1996, l'expression « standards d'humanité » est préférable à « standards humanitaires », car le terme « d'humanité » couvre à la fois les droits de l'homme et le droit humanitaire. Ce terme s'inspire de la clause de Martens incorporée (dans une forme adaptée) dans les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (Protocole I, art. premier, ch. 2, et Protocole II, para. 4 du préambule), qui déclare que « pour les cas non prévus par le droit en vigueur, la personne humaine reste sous la sauvegarde des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique ». Voir également l'Affaire du détroit de Corfou, où la CIJ fait référence à des « considérations élémentaires d'humanité », CIJ Rec. 1949, p. 22.

d'années dans les milieux internationaux concernés sur le concept ou la notion de standards fondamentaux d'humanité s'est dégagée, en décembre 1990, la « Déclaration sur les standards humanitaires minima », plus connue sous le nom de « Déclaration de Turku ». Elle a été élaborée par un groupe d'experts internationaux réunis à l'Institut des droits de l'homme de la Abo Akademi University à Turku, en Finlande[4]. Révisée en 1994 pour tenir compte de certaines critiques et de développements nouveaux, cette Déclaration faisait suite à d'autres exercices précédents sur la même problématique[5].

La Déclaration de Turku contient 18 articles :

*Dispositions générales* (articles 1, 2, 17 et 18)

- standards applicables en toutes situations, sans dérogation possible, à toute personne, autorité ou groupe, quel que soit son statut légal, qui n'est pas affecté par l'application des standards ;
- clause de sauvegarde des instruments de droit international des droits de l'homme et humanitaire.

*Dispositions inspirées du droit international humanitaire* (articles 5, 6, 12, 13, 14 et 15)

- interdiction des attaques contre les non-combattants ;
- proportionnalité dans l'usage de la force ;
- interdiction de l'usage d'armes et méthodes de guerre illégales ;
- interdiction de terroriser la population ;
- protection spéciale des blessés et des malades, respect des morts ;
- protection du personnel médical et religieux ;
- libre accès des organisations humanitaires.

4 E/CN.4/Sub.2/1991/55, révisée en 1994, doc E/CN.4/1995/116. Voir également « Un nouveau projet de Déclaration sur les normes humanitaires minimales », *RICR*, no 789, mai-juin 1991, p. 348, et *AJIL*, *loc. cit.* (note 1).

5 Voir T. Meron, « Towards a humanitarian declaration on internal strife », *AJIL*, Vol. 78, 1984, p. 859 et suiv. ; « Oslo Statement on Norms and Procedures in Times of Public Emergency or Internal Violence », 1987 (UN doc. E/CN.4/Sub.2/1987/31) ; et H. P. Gasser « Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et tensions internes : proposition d'un Code de conduite », *RICR*, no 769, janvier-février 1988, p. 39 et suiv.

*Dispositions inspirées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire* (articles 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 et 16)

- reconnaissance de la personne devant la loi ;
- respect de la personne, de l'honneur et des convictions de tout individu, liberté de pensée, de conscience et de religion ;
- droit à un traitement humain ;
- interdiction d'actes prohibés en droit international, soit meurtre, torture, viol, punition collective, prise d'otages, pillage, disparition forcée, privation délibérée d'alimentation et de soins de santé ;
- droits fondamentaux des détenus ;
- normes applicables en cas de déplacement forcé de population ; droit de ne pas devoir quitter son propre pays (mais aucune disposition sur le principe du non-refoulement) ;
- droit à la vie ;
- droit à un procès équitable ;
- protection des enfants, y compris interdiction, en dessous d'un certain âge, de les recruter et de les engager dans les forces armées ou des groupes armés, ainsi que de les faire participer à des actes de violence ;
- garanties judiciaires en cas d'assignation à résidence, d'internement et de détention administrative ;
- protection spéciale des minorités.

Par sa résolution 1994/26, la Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités a transmis la Déclaration de Turku à la Commission des droits de l'homme, en vue de son adoption éventuelle.

L'année suivante, tout en reconnaissant le besoin de disposer de principes applicables à des situations de violence interne, d'une manière conforme au droit international, la Commission s'est néanmoins abstenue d'entrer en matière sur la Déclaration de Turku et donc, de se lancer dans la négociation d'un nouvel instrument international[6]. À l'initiative des cinq États membres du Groupe nordique, en

6 Rés. 1995/29, Règles humanitaires minimales.

coopération avec le Comité international de la Croix Rouge (CICR) et l'Afrique du Sud, un séminaire d'experts internationaux s'est tenu, en septembre 1996, au Cap, sur la question des standards fondamentaux d'humanité. Les résultats en ont été présentés à la Commission en 1997. Celle-ci a décidé de demander au secrétaire général de l'ONU d'élaborer, en consultation avec le CICR, un rapport analytique sur les standards fondamentaux d'humanité[7]. Tenant compte des observations faites à ce sujet par les acteurs concernés de la communauté internationale (États, organes de supervision des traités de protection des droits de l'homme, organisations internationales, organisations régionales et organisations non gouvernementales), ce rapport devait identifier des règles communes du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire applicables en toutes circonstances.

À ce jour, à la demande de la Commission des droits de l'homme[8], trois rapports analytiques du secrétaire général de l'ONU préparés par le Haut Commissariat pour les droits de l'homme ont été présentés à la Commission en 1998, en 1999 et en 2000[9]. Ces rapports ont fait progresser la cause des standards fondamentaux d'humanité au sein de la Commission des droits de l'homme par l'examen du problème sous tous ses aspects, par la clarification de plusieurs questions encore ouvertes en la matière et par l'identification d'un certain nombre de principes issus du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

Enfin, un nouveau séminaire d'experts internationaux a été convoqué à Stockholm, en Suède, en février 2000, à l'invitation des cinq États membres du Groupe nordique, dont les résultats ont été présentés la même année à la Commission des droits de l'homme[10]. Dans sa dernière résolution, celle-ci a pris acte du rapport et a reconnu l'utilité d'un processus permettant de définir et de respecter des

7 Doc. E/CN.4/1997/77/Add. 1 et rés. 1997/21, Règles humanitaires minimales.

8 Rés. 1998/29, Règles humanitaires minimales, et 1999/65, Règles fondamentales d'humanité.

9 Doc. E/CN.4/1998/87 et Add. 1, E/CN. 4/ 1999/92, et E/CN.4/2000/94.

10 Doc. E/CN.4/2000/145 et rés. 2000/69, Règles fondamentales d'humanité.

standards fondamentaux d'humanité applicables dans toutes les situations, d'une manière conforme au droit international. La Commission a prié également le secrétaire général, de lui présenter, en consultation avec le CICR, un rapport traitant des éléments nouveaux relatifs aux problèmes définis dans ces domaines. Enfin, elle a invité les acteurs de la communauté internationale à engager, dans les enceintes compétentes, un débat sur le renforcement de la protection de l'individu dans toutes les situations, en vue de promouvoir le processus en cours concernant les standards fondamentaux d'humanité.

## Quel avenir pour les standards fondamentaux d'humanité ? Propositions d'action

### État des lieux à la fin de l'an 2000

En dépit du fait que la dernière résolution de la Commission des droits de l'homme relative aux standards fondamentaux d'humanité comporte 24 États coauteurs[11], il faut bien reconnaître que cette question piétine depuis 1995 au sein de la Commission. Aux difficultés inhérentes à la problématique exposée ci-dessus s'ajoutent, d'une part, le fait que rares sont les ONG qui se mobilisent en faveur de cette question et, d'autre part, que de nombreux États confrontés à des situations graves de violence interne s'opposent à l'idée même de standards fondamentaux d'humanité.

En effet, même si la Commission des droits de l'homme n'entend pas élaborer de nouvelles règles de droit international applicables en tout temps – négociation qui aurait comporté le risque d'aboutir, en fait, à des normes situées en-dessous du niveau de protection existant à l'heure actuelle –, ces États veulent continuer à profiter du flou juridico-politique régnant dans de telles circonstances. Ils ne souhaitent pas que la communauté internationale dispose de références

11 Les États les plus activement engagés à ce titre sont les cinq pays nordiques, la Suisse, l'Afrique du Sud, le Canada et la Pologne. Seuls onze États membres de la Commission (sur 53 !) figurent parmi les 24 coauteurs qui comptent: deux États d'Afrique, quatre du groupe Amérique latine et Caraïbes, six de l'Europe centrale et orientale, ainsi que douze États occidentaux, mais aucun de l'Asie. Aucun des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU n'est coauteur de la résolution.

universelles consistant en un ensemble de principes fondamentaux d'humanité clairement applicables dans ces situations délicates, ce qui entraverait davantage les opérations de leurs forces de sécurité dans le terrain et les exposerait davantage à la critique. En outre, si les acteurs non étatiques – tout particulièrement les mouvements de libération nationale – sont rendus responsables des violations qu'ils commettent également dans des situations de violence interne, les États craignent que cela équivaudrait à leur conférer en fait une forme de reconnaissance politique sur le plan national et international, en dehors de toute situation de conflit armé proprement dit. Or, ce n'est que conformément aux dispositions du droit international humanitaire que les États sont prêts à reconnaître la qualité de partie à une entité non étatique, comme le prévoient l'article 3 des Conventions de Genève, le Protocole additionnel II et l'article premier, chiffre 4 du Protocole additionnel I.

### Le besoin de standards fondamentaux d'humanité qu'éprouvent les acteurs du terrain

Nonobstant les difficultés que rencontre la notion de standards fondamentaux d'humanité au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, de nombreux acteurs internationaux du terrain – institutionnels et autres – reconnaissent la nécessité de disposer de principes de ce genre dans la pratique.

Et lorsqu'ils sont confrontés à des conflits armés internationaux ou internes, nombre de ces acteurs réagissent de manière pratique. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) a publié en 1999 un manuel intitulé *An easy reference to International Humanitarian Law and Human Rights Law for humanitarian coordinators operating in situations of internal armed conflict*. Quant au CICR, il a publié les *Règles fondamentales du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés*, qui donne, en quelque sorte, la quintessence des Conventions de Genève et de leurs deux Protocoles additionnels[12].

12 *RICR*, no 713, septembre-octobre 1978, p. 247 ; également sur le site Internet du CICR, ‹www.icrc.org›.

Face à des conflits armés internes ou à des situations de violence interne, de nombreux autres protagonistes internationaux du terrain réagissent également de manière pratique, en élaborant eux-mêmes des principes essentiels de bonne conduite tirés du droit humanitaire et des droits de l'homme, valant pour tous et applicables aux situations qui les concernent. Ces documents, dont la liste n'est pas exhaustive, portent le nom de *Ground rules*, *Agreements*, *Memorandum of understanding*, *Principles* ou *Codes of conduct*. Ils montrent que leurs auteurs ont reconnu la nécessité de disposer de tels principes pour leurs activités sur le terrain, témoignant par là que les efforts menés au sein de la Commission des droits de l'homme dans le même domaine répondent à un besoin effectif et actuel dans la pratique.

La liste de ces documents est présentée ci-après, à titre d'exemple :

- *Burundi (1994)* : Déclaration pour des normes de comportement humanitaire – un minimum d'humanité en situation de violence interne
- *Liberia (1996)* : *Principles and Protocols for humanitarian operation*
- *Somalie (1998)* : *Agreement destined to outline the responsibilities and basic principles governing the activities and relationships between UN operational agencies, its partners and* de facto *local authorities*
- *Sierra Leone (1998)* : *Code of Conduct for humanitarian assistance*
- *Afghanistan (1998)* : *Memorandum of understanding between the Islamic State of Afghanistan and the United Nations*
- *Soudan (1999)* : *Agreement on ground rules*, conclu entre le MPLA (Mouvement populaire de Libération du Soudan) et Opération Lifeline Sudan (OLS) ; *Agreement on the implementation of principles governing the protection and provision of humanitarian assistance to war affected civilian populations*, conclu entre les autorités gouvernementales, le MPLA et OLS ; *Minimum operational standards for rail corridors and cross-line road corridors* et *OLS Security Protocol* entre les trois mêmes parties
- *République démocratique du Congo (RDC) (1999)* : *Principles of engagement for emergency humanitarian assistance*, conclu entre le gouvernement de la RDC, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie et les agences de l'ONU

- *Angola (1999)*: *Operational criteria for the implementation of humanitarian assistance programmes*
- *Timor oriental et occidental (1999)*: *Humanitarian framework*
- *République démocratique populaire de Corée (1999)*: *Principles for humanitarian action*
- *Fédération de Russie (1999-2000)*: *Memorandum of understanding between the UN and the Government of the Russian Federation on humanitarian action in the Northern Caucasus* et *Operational agreement between the World Food Programme and the Ministry of Russian Federation for civil defence, emergencies and the elimination of consequences of natural disasters*

Un bref examen, ci-dessous, des dix exemples venus du terrain doit permettre de déterminer si ces textes hétérogènes constituent une alternative véritable à un énoncé de principes identifiés et rassemblés suite à un processus lancé par la Commission des droits de l'homme. Dans le cadre d'une appréciation générale de ces quelques exemples, ces textes sont analysés selon trois critères, à savoir les situations concernées, les partenaires/acteurs impliqués (étatiques, interétatiques, non étatiques) et les standards applicables.

*Situations concernées*: conclus de manière *ad hoc*, ces dix textes couvrent de manière générale des situations d'urgence, et donc d'assistance humanitaire, en temps de conflits armés, internationaux ou non, de violence interne ou de désastres naturels; la plupart d'entre eux ont cependant pour objet spécifique des situations de conflit armé interne ou de violence interne.

*Partenaires/acteurs impliqués*: ces textes sont passés entre des acteurs interétatiques, à savoir des agences de l'ONU sur le terrain – en partenariat ou non avec d'autres organisations humanitaires – avec des autorités étatiques, des autorités *de facto* ou des acteurs non étatiques; parfois, on trouve des entités étatiques et non étatiques dans le même accord.

*Standards applicables*: les textes sont destinés à couvrir des besoins d'assistance humanitaire. Ils mettent l'accent sur le droit de la population civile à recevoir de l'aide humanitaire et sur celui des organisations humanitaires à avoir accès aux bénéficiaires de cette aide,

étant entendu que ces organisations sont elles-mêmes tenues d'observer des principes directeurs, tels ceux d'humanité, de neutralité, d'impartialité, d'indépendance, de proportionnalité, de transparence, de responsabilité, de coordination et de solidarité entre elles. Ces accords visent à impliquer les bénéficiaires et les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'assistance, en mettant l'accent sur le fait que la protection des droits de l'homme est un aspect important, voire une condition fondamentale, de la réussite de l'aide humanitaire. Les actions entreprises dans ce but peuvent aller d'un simple contrôle passif du respect des droits de l'homme sur place jusqu'à une défense proactive des droits de l'homme.

Ces documents visent à imposer aux autorités étatiques et aux entités non étatiques les mêmes responsabilités en matière humanitaire, au niveau de la protection et de la satisfaction des besoins essentiels (santé, alimentation, éducation, etc.) des populations civiles. Ces entités doivent également assurer la sécurité et le soutien des agences humanitaires dans l'appréciation, la distribution et le contrôle des activités d'assistance.

Les autorités étatiques ont la responsabilité première de garantir, pour ces populations, le respect des droits de l'homme, avec un accent particulier mis sur les droits des groupes vulnérables (femmes, enfants, minorités, personnes déplacées, prisonniers, etc.). Pour les acteurs non étatiques, les accords font référence au droit international coutumier des droits de l'homme. Ces droits fondamentaux de la population civile sont tirés des instruments universels de protection des droits de l'homme[13], de droit international humanitaire[14] et de

**13** Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948; Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'aux droits civils et politiques; Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide; Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

**14** Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de la guerre et ses deux Protocoles additionnels de 1977; Résolution 46/182 de 1991 de l'Assemblée

droit international des réfugiés[15], ainsi que d'autres traités ou des textes non contraignants dans ces trois domaines. Mentionnés spécifiquement dans tous ces accords en tant que droits des destinataires de l'aide humanitaire, ils sont les suivants : le droit de vivre en sécurité et en dignité, le droit à la pleine satisfaction des besoins essentiels, le droit de recevoir l'assistance humanitaire sans discrimination et en fonction des besoins essentiels, le droit d'être impliqués dans les activités humanitaires qui les concernent, le droit à une protection juridique et effective des droits de l'homme, et le droit à la protection contre le transfert forcé hors du lieu habituel de résidence.

*Appréciation générale* : ces dix documents ont pour principal mérite de montrer le besoin évident qu'éprouvent les acteurs du terrain de disposer de standards fondamentaux d'humanité, tout en les renforçant dans la conviction qu'il faut poursuivre l'identification de tels principes par le processus multilatéral lancé au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. En effet, ces dix accords ne satisfont pas tous les critères à remplir au titre des standards fondamentaux d'humanité, car ils ne s'appliquent pas dans toutes les situations ni à tous les partenaires/acteurs impliqués. De plus, la liste des standards contenue dans ces dix accords est loin d'être complète au regard de ceux figurant déjà dans la Déclaration de Turku de 1990 et de ceux issus de plusieurs sources émanant de récents développements internationaux.

### Sources à partir desquelles identifier des standards fondamentaux d'humanité

Le processus en cours visant à identifier et à rassembler, en un seul énoncé, des standards fondamentaux d'humanité peut s'appuyer sur les sources suivantes :

générale sur les principes directeurs relatifs à l'aide humanitaire d'urgence ; Déclaration de Turku sur les standards humanitaires minima de 1990 ; Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1995.

**15** Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 ; The Asian-African Legal Consultative Committee's Principles on the Treatment of Refugees of 1966 ; Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998.

*Première source:* de l'avis général, l'établissement des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, mais surtout l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale (CPI) de 1998 sont des événements déterminants en vue du renforcement du respect des droits de l'homme et des règles et principes humanitaires à l'échelle mondiale. Les crimes couverts par le Statut de la CPI (pas encore entré en vigueur) constituant des actes illégaux en droit international, ils permettent, en fait, d'identifier les droits protégés par les droits de l'homme et le droit humanitaire à respecter en toutes circonstances[16]. Tel est le cas du crime de génocide[17] et des crimes contre l'humanité[18]. D'où l'importance du Statut de la CPI pour la question des standards fondamentaux d'humanité. L'article 7 du Statut pourrait particulièrement constituer une source importante de tels principes, étant entendu que cette disposition ne fournit pas un catalogue de droits, mais plutôt des principes de conduite prohibée.

En outre, le Statut de la Cour pénale internationale reconnaît, pour la première fois au niveau universel, la responsabilité pénale individuelle d'acteurs non étatiques, en criminalisant les actes perpétrés par les individus ou membres d'un groupe jusqu'alors considérés, par leur nature même, relever de la responsabilité de représentants de l'État ou de tiers agissant avec leur accord ou connivence[19]. Ainsi, la

**16** En matière de crimes de guerre, le Statut de Rome limite le champ de compétence de la CPI aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique pas aux situations de troubles ou de tensions internes telles que les émeutes, les actes de violence sporadiques ou isolés et les actes de nature similaire. Statut, art. 8, par. 2 d) et f) (libellé du texte repris du Protocole II, art. 1er, par. 2).

**17** Voir le Statut de la CPI, art. 6: actes commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, tels le meurtre, l'atteinte grave à l'intégrité, la soumission intentionelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique, des mesures visant à entraver les naissances et le transfert forcé d'enfants du groupe vers un autre groupe.

**18** Voir le Statut de la CPI, art. 7: meurtre, extermination, réduction à l'esclavage, déportation ou transfert forcé de populations, emprisonnement (...), torture, viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée et tout autre forme de violence sexuelle de gravité comparable, persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable, etc.

**19** Voir le Statut de la CPI, art. 1er, art. 7, par. 2 a), art. 8, par. 2 f), art. 25 et art. 27, par. 1.

CPI tient responsables de leurs actes également les acteurs non étatiques qui ont commis, en temps de paix ou de guerre, le crime de génocide et des crimes contre l'humanité, ainsi que des crimes de guerre en temps de conflits armés international ou interne.

*Deuxième source :* une autre source importante permettant d'identifier des standards fondamentaux d'humanité est donnée par l'article 4 du Pacte international sur les droits civils et politiques, qui énumère des droits auxquels on ne peut déroger en aucune circonstance ni temps[20].

Le Comité des droits de l'homme est en train d'élaborer une deuxième *Observation générale* relative à l'article 4 du Pacte – dont l'adoption est prévue en 2001 –, qui pourrait compléter le cas échéant la liste des droits intangibles. Ainsi, le Comité pourrait étendre – par interprétation de l'article 4, chiffre 1 en relation avec l'article 4, chiffre 2, du Pacte – la liste des droits auxquels on ne peut en aucun cas déroger à l'interdiction de la « discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ». Cette liste pourrait, par exemple, couvrir également la garantie, pour toute personne alléguant une violation d'un droit reconnu par le Pacte, de disposer en tout temps d'un recours utile sur le plan national, tel que contenu à l'article 2, chiffre 3, lettre a, du Pacte. Dans le même contexte, il sera également intéressant de constater si le Comité des droits de l'homme estime que le droit à un procès équitable (ou, tout au moins, certains de ses éléments les plus essentiels) est intangible dans la mesure où il garantirait le contrôle du respect de tous les autres droits non dérogeables. En outre, ce droit devrait être également garanti dans des situations de violence interne, puisqu'il l'est, en temps de paix par l'article 14 du Pacte et, en temps de conflits armés, par les Conventions de Genève ; (dans ce cas, par exemple, par les articles 71

20 Droit à la vie (art. 6), interdiction de la torture (art. 7), interdiction de l'esclavage (art. 8, par. 1 et 2), interdiction de l'emprisonnement pour dettes (art. 11), non-rétroactivité des lois (art. 15), reconnaissance de la personnalité juridique de chacun (art. 16), droit à la liberté de conscience et de religion (art. 18).

de la IVe Convention et 75, chiffre 4, du Protocole I, et par l'article 6 du Protocole II, ainsi que par l'article 8, chiffre 2 c) iv), du Statut de la CPI.

De plus, comme le prévoit l'article 4, chiffre 1, du Pacte, les mesures y dérogeant ne doivent pas non plus être incompatibles avec les autres obligations qu'impose aux États le droit international. Or, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative à l'esclavage n'autorisent pas de dérogations, quelles que soient les circonstances, y compris les situations de violence interne. Du point de vue des droits intangibles, il sera intéressant de voir quelles conclusions le Comité tirera de cette situation juridique dans sa nouvelle *Observation générale*.

De notre point de vue, on peut inférer de la situation légale apparemment claire décrite ci-dessus qu'on est ici en présence d'une source potentiellement importante de standards fondamentaux d'humanité. Prenons pour exemple celui de la Convention relative aux droits de l'enfant. Selon le Comité des droits de l'enfant[21], cette Convention s'applique en tout temps[22], à l'exception des articles qui prévoient eux-mêmes la possibilité de faire l'objet de restrictions[23], ainsi que de l'article 38, qui concerne la participation d'enfants aux conflits armés. Le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés semble bien être aussi applicable en tout temps, à l'exception des dispositions spécifiques relatives à la participation d'enfants aux hostilités[24]. A cela s'ajoute que l'article 4, chiffre 1, du Protocole s'applique sans équivoque aucune aux groupes armés.

En outre, on peut se demander ce que le Comité inférera – du point de vue des droits intangibles – du fait que certaines dis-

**21** Rapport sur sa deuxième session du 19.10.92, par. 67, Doc. CRC/C/10.

**22** Voir art. 2 et l'absence de clause générale de dérogation.

**23** Art. 10, ch. 2, art. 13, ch. 2, art. 14, ch. 3, art. 15, ch. 2.

**24** Texte reproduit dans *RICR*, n° 839, septembre 2000, p. 807.

positions matérielles du Pacte ne peuvent pas faire l'objet de réserves, comme le précise le paragraphe 8 de *l'Observation générale* 24 (52) de ce même Comité.

*Troisième source*: une autre source non moins importante permettant d'identifier des standards fondamentaux d'humanité réside dans les normes conventionnelles – en particulier l'article 3 commun aux Conventions de Genève et leur Protocole II, applicables en temps de conflit interne –, ainsi que dans les normes coutumières du droit international humanitaire. Vu que de nombreuses dispositions des traités du droit international humanitaire codifient du droit coutumier, l'étude que le CICR devrait publier en 2001 sur les règles coutumières du droit humanitaire – en vertu du mandat donné par la XXVI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1995 – permettra peut-être d'y voir plus clair quant aux règles applicables aux conflits armés internes et quant au champ d'application, dans la pratique, de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II.

*Quatrième source :* une autre source valable d'identification des standards fondamentaux d'humanité est constituée par les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, soumis à la Commission des droits de l'homme en 1998 par le représentant spécial du secrétaire général sur les personnes déplacées[25]. Ces principes directeurs regroupent les normes du droit international des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés applicables à ces personnes en toute situation, y compris celles de violence interne

*Cinquième source :* une autre source possible d'identification de standards fondamentaux d'humanité pourrait être la Déclaration adoptée le 14 octobre 1998 à Istanbul, par l'Organisation internationale du Travail, relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

25 Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2 et A/54/409. Voir aussi le projet de « Déclaration sur les transferts de population et l'implantation de colons », *Rapport final du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les transferts de population*, doc. E/CN.4/Sub. 2/1997/23.

La partie centrale de la Déclaration est un énoncé clair et simple de quatre principes les plus essentiels tirés des huit Conventions les plus fondamentales de l'OIT, à savoir les Conventions 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 et 182. Il s'agit de la liberté syndicale et reconnaissance effective du droit à la négociation collective ; de l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession ; de l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire ; de l'abolition effective du travail des enfants (seuls ces deux derniers principes semblent pertinents au regard des standards fondamentaux d'humanité).

**Propositions d'actions**

Comme le précise la résolution 2000/69 de la Commission des droits de l'homme, le processus d'identification de standards fondamentaux d'humanité se poursuit sur la base des sources indiquées ci-dessus. Pour donner à ce processus une impulsion peut-être définitive, un petit groupe d'experts en droit international humanitaire et en droit international des droits de l'homme (composé de représentants d'États favorables aux standards fondamentaux d'humanité, du Haut Commissariat aux droits de l'homme, du CICR, ainsi que des universitaires et des ONG), pourrait se réunir, par exemple à Genève et si possible avant la prochaine session de la Commission des droits de l'homme, en mars/avril 2001. Le but de la réunion serait d'identifier et de rassembler, à partir du droit international pertinent, des standards fondamentaux d'humanité applicables en tout temps et en toutes situations, et à tout acteur étatique, interétatique et non étatique, ainsi qu'à tout individu ; ceci, de manière à combler les insuffisances de la protection de la personne dans les situations de violence interne, en levant toute ambiguïté et incertitude dues au manque apparent de règles de droit international clairement applicables en de telles circonstances.

La méthode d'identification des standards fondamentaux d'humanité pourrait consister en une compilation et une analyse des normes juridiques en vigueur du droit international humanitaire et des droits de l'homme (et des réfugiés), de manière à mettre ainsi en place un cadre global de standards fondamentaux d'humanité protégeant la personne en tout temps et toutes circonstances. Sur le plan de

la technique juridique à adopter pour compiler et analyser ces standards, on pourrait procéder, en particulier, par déduction : on comparerait ainsi les droits conférés en temps de paix à ceux conférés dans les situations couvertes par l'article 4 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, et à ceux contenus dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève et dans son Protocole additionnel II, qui imposent des obligations minimales de protection de la personne en temps de conflit armé non international.

Une fois ces principes identifiés et rassemblés, les États favorables aux standards fondamentaux d'humanité – provenant de préférence de plusieurs régions du monde – pourraient, dans un communiqué à caractère politique, se référer à l'énoncé de principes préparé par ces experts internationaux et les porter, de la manière la plus appropriée possible, à la connaissance de la Commission des droits de l'homme. Ceci, à titre de contribution au débat mené dans les enceintes compétentes sur le renforcement de la protection de l'être humain dans toutes les situations, en vue de promouvoir le processus en cours concernant les standards fondamentaux d'humanité, comme le précise la résolution 2000/69.

Un cadre approprié pour ce faire pourrait être le réseau informel d'États rassemblés dans le Groupe de Lysoen sur la sécurité humaine (constitué en mai 1998 à l'initiative de la Norvège et du Canada). Ce Groupe compte actuellement 13 membres (y compris les deux précédents), soit : Autriche, Chili, Grèce, Irlande, Jordanie, Mali, Pays-Bas, Sénégal, Slovénie, Suisse et Thaïlande, avec l'Afrique du Sud comme observateur). Son but est de faire progresser, sur le plan international, des thèmes importants relatifs à la sécurité humaine (par exemple, acteurs non étatiques, enfants-soldats, droit international humanitaire, Cour pénale internationale, armes légères, mines anti personnel).

## Conclusion

La protection de la personne par le droit international est plus faible dans les situations de violence interne qu'en cas de conflit armé interne ou international et qu'en temps de paix. Les standards fondamentaux d'humanité pourraient y remédier.

À la croisée du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, dont ils entendent reprendre les principes les plus essentiels, les standards fondamentaux d'humanité visent à mieux protéger l'être humain en répondant à toute incertitude légale dans les situations de violence interne. Dans ces situations, ils illustrent la complémentarité, la convergence et l'interaction de ces deux branches connexes du droit international, dont l'objectif commun est la sauvegarde de la dignité humaine, même si leurs racines, leur nature et leur teneur sont différentes[26] : d'une part, les droits inhérents à la personne, que l'État doit respecter et protéger contre toute atteinte, d'autre part, les règles de bonne conduite imposées à toutes les parties à un conflit armé.

En dépit de cette différence d'approche, des ponts existent entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme. C'est notamment le cas en temps de conflit armé interne, avec tout particulièrement l'article 3 commun aux Conventions de Genève et les articles de fond du Protocole additionnel II, qui sont des dispositions relevant des droits de l'homme. C'est aussi le cas de dispositions applicables en tout temps, tels les droits intangibles – et peut-être de dispositions de fond des conventions spéciales de protection des droits de l'homme, telle la Convention relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés –, ainsi que des articles 6 (crime de génocide) et 7 (crimes contre l'humanité) du Statut de la Cour pénale internationale.

Comme ces exemples le montrent bien, il est donc possible de trouver un langage commun aux droits de l'homme et au droit humanitaire, sous forme de principes tirés de ces deux droits, applicables en tout temps et à tout acteur, qu'il soit étatique, interétatique,

**26** Sur le plan pratique, des ONG de protection des droits de la personne et des rapporteurs spéciaux (ou experts indépendants ou représentants spéciaux du secrétaire général) de la Commission des droits de l'homme appliquent de plus en plus les principes du droit international humanitaire et/ou des droits de l'homme dans des situations à mi-chemin entre la guerre et la paix impliquant également des acteurs non étatiques, tout en tenant compte de leurs spécificités et de leur statut respectifs. Voir R. Brett, « Non-governmental human rights organizations and international humanitarian law », *RICR*, n° 831, décembre 1998, p. 531 et suiv.

non étatique ou qu'il s'agisse d'un individu. Ce pourrait être la tâche du petit groupe d'experts internationaux mentionné plus haut dans nos propositions d'actions.

Une fois identifiés et rassemblés en un seul énoncé, après avoir été portés à la connaissance de la Commission des droits de l'homme de l'ONU par des États favorables à cet exercice, les standards fondamentaux d'humanité devraient être diffusés très largement (États, acteurs non étatiques, acteurs institutionnels du terrain, organisations et institutions internationales[27], ONG, presse, etc.) et faire l'objet de mesures conséquentes de sensibilisation, d'éducation et de formation de tous les protagonistes potentiellement concernés. Ces standards fondamentaux d'humanité serviraient donc, avant tout, d'instrument pédagogique destiné à assurer un meilleur respect et une meilleure promotion des règles de droit international humanitaire, des droits de l'homme et des réfugiés[28].

●

**27** Tout particulièrement à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui a fait référence à plusieurs reprises ces dernières années à la question des standards fondamentaux d'humanité dans ses *Documents sur la dimension humaine* et qui, à l'initiative de la présidence suisse de l'OSCE de 1996, a tenu un séminaire d'un jour consacré à ce thème (Vienne, 1996).

**28** Ce serait également une manière efficace de répondre à la rés. S/1999/1265 du Conseil de sécurité, qui demande à titre urgent à toutes les parties à des conflits armés de respecter strictement leurs obligations souscrites au titre du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit international des réfugiés. Cette résolution faisait suite au rapport du secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité sur la protection des civils en temps de conflits armés (S/1999/957), qui porte sur la mise en úuvre et le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, le rôle des acteurs non étatiques, les développements récents en matière de législation pénale internationale et la question des droits auxquels on ne peut déroger dans le Pacte sur les droits civils et politiques.

## *Abstract*

### What future for fundamental standards of humanity?

by JEAN-DANIEL VIGNY AND CECILIA THOMPSON

*This article focusses on the issue of fundamental standards of humanity, a set of principles to reflect both international human rights and humanitarian law, as a means to address the insufficient protection of persons in situations of internal violence. Such fundamental standards of humanity, applicable at all times, in all circumstances and to all parties, are necessary to address four areas: 1) States are not party to international instruments; 2) human rights obligations are derogated from; 3) international humanitarian law is not applicable or is so but is not applied; and 4) non-state actors may not be bound by obligations under international law. The article provides an overview of the steps taken by the international community to address the issue, discusses the sources of international human rights law, humanitarian law and refugee law from which fundamental standards of humanity could be drawn, and suggests further steps to be taken. The authors are convinced that fundamental standards of humanity would serve as an educational tool to enhance effective implementation of relevant international law.*