

FAITS ET DOCUMENTS

Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés

Étude du CICR sur l'état actuel du droit international humanitaire*

: : : : : :

Allocution de Jakob Kellenberger, président du Comité international de la Croix-Rouge, 21 septembre 2010

Le 12 août de l'année dernière, j'ai eu l'occasion de partager avec vous quelques réflexions sur l'état actuel du droit international humanitaire. Le soixantième anniversaire des Conventions de Genève fut l'occasion non seulement de se remémorer les progrès réalisés depuis 1949, mais aussi de mieux évaluer les défis qu'il nous faut relever, aujourd'hui et demain. À cette occasion, j'avais dit que la nature, les causes et les conséquences des conflits armés avaient évolué au fil des ans et que la communauté internationale devait être prête à anticiper les nouveaux besoins en matière de protection des victimes de conflits armés.

Lors de mon allocution de l'an dernier, j'avais annoncé que le CICR était sur le point d'achever une étude interne menée pendant deux ans. Cette étude avait deux objectifs principaux : identifier et comprendre, avec plus de précision et de clarté, les problèmes humanitaires résultant des conflits armés et élaborer de possibles solutions, en termes de développement ou de clarification juridiques. Une attention particulière a été accordée aux conflits armés non internationaux sans toutefois porter exclusivement sur ces conflits.

Plus d'une trentaine de questions pertinentes ont été analysées. Pour chacune d'entre elles, le CICR a tout d'abord évalué les besoins humanitaires réels en se fondant sur sa propre expérience sur le terrain et sur celle d'autres organisations.

* La version anglaise de ce texte a été publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 879, septembre 2010, pp. 799-804.

Il a ensuite évalué les réponses du droit international humanitaire à ces questions en vue d'en identifier les lacunes ou les faiblesses juridiques éventuelles.

Notre réunion d'aujourd'hui fait suite à l'annonce que j'avais faite l'an dernier concernant l'achèvement imminent de cette étude : son but est de vous donner un aperçu des principales conclusions de cette étude. Elle est aussi l'occasion d'engager un vaste dialogue sur le développement de nouvelles approches permettant d'offrir une protection juridique concrète aux victimes des conflits armés.

Dans la conclusion de l'étude, il ressort que, s'agissant de la plupart des questions examinées, le droit international humanitaire reste, dans l'ensemble, un cadre approprié pour régir le comportement des parties aux conflits armés, que ces conflits soient internationaux et non internationaux. Le droit conventionnel et le droit coutumier ont évolué au fil des ans : des lacunes ont été comblées, des ambiguïtés ont été clarifiées. L'expérience récente a montré que le droit international humanitaire était aujourd'hui tout aussi pertinent et adéquat que par le passé pour préserver la vie humaine et la dignité dans les conflits armés. Dans la majorité des cas, c'est une plus grande conformité avec le cadre juridique existant qui s'impose bien plus que l'adoption de nouvelles règles si l'on veut améliorer la situation des personnes touchées. On peut affirmer avec une certaine certitude que, si le droit international humanitaire était parfaitement respecté par toutes les parties concernées, la plupart des questions humanitaires auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui ne se poseraient pas. Toute tentative visant à renforcer le droit international humanitaire devrait donc se fonder sur le cadre juridique existant. Nul besoin de rouvrir le débat sur des règles dont le bien-fondé est établi de longue date.

À cet égard, il convient de rappeler que le renforcement du cadre juridique applicable aux conflits armés requiert la prise en considération d'autres régimes juridiques pertinents en sus du droit humanitaire. Il est essentiel que tout développement ou toute clarification du droit international humanitaire ne fasse pas inutilement double emploi avec les règles existantes du droit des droits de l'homme. Il y a lieu d'éviter tout risque d'affaiblir ces règles. Cependant, il importe de garder à l'esprit que le droit international humanitaire doit être respecté en toutes circonstances, alors qu'il peut être dérogé à certaines dispositions du droit des droits de l'homme en temps d'urgence. La codification du droit humanitaire peut donc contribuer à prévenir des lacunes juridiques dans la pratique.

Toutefois, l'étude a aussi montré que le droit international humanitaire ne répondait pas toujours pleinement aux besoins humanitaires réels. Certains des défis actuels en matière de protection des personnes et des objets dans les conflits armés résultent des lacunes ou des faiblesses du cadre juridique existant, ce qui demande un effort de développement ou clarification supplémentaire.

Le CICR est, plus précisément, parvenu à la conclusion que de nouvelles réponses doivent être élaborées dans quatre domaines principaux.

Le premier de ces domaines est celui de **la protection des personnes privées de liberté**, tout particulièrement dans les situations de conflits armés non internationaux. Les visites que le CICR effectue chaque année à des centaines de

milliers de détenus donnent à l'institution une ouverture unique sur les problèmes juridiques et pratiques associés à la privation de liberté. Il est vrai que, dans certains cas, l'absence d'infrastructures et de ressources adéquates fait obstacle à l'établissement d'un régime de détention satisfaisant, mais le manque de normes juridiques applicables aux conflits armés non internationaux entrave elle aussi de manière significative la sauvegarde de la vie, de la santé et de la dignité des personnes détenues.

Il va sans dire que les mauvaises conditions matérielles de détention peuvent avoir, et ont d'ailleurs souvent, des conséquences directes et irréversibles sur la santé tant physique que mentale des détenus. Les problèmes les plus courants sont le manque de nourriture, d'eau, de vêtements, d'installations sanitaires et de logement adéquats. La difficulté d'accéder à des soins médicaux lorsque cela est nécessaire caractérise aussi fréquemment le contexte de la détention. Certaines catégories de personnes, notamment les femmes ou les enfants, encourent plus de risques que d'autres en raison de leurs besoins spécifiques de protection. Et pourtant, alors que les conflits armés internationaux sont régis par des règles précises et contraignantes sur les conditions de détention, tel n'est pas le cas pour les conflits armés non internationaux, en particulier ceux qui ne sont pas couverts par le Protocole additionnel II et qui, de ce fait, ne sont régis que par l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

La protection insuffisante des personnes détenues pour raisons de sécurité dans des conflits armés non internationaux est un autre motif important de préoccupation humanitaire. Dans la pratique, il est largement recouru à l'internement pour exercer un contrôle sur ces personnes sans engager des poursuites pénales à leur encontre. Quant aux traités de droit humanitaire, ils ne comprennent tout simplement pas de garanties procédurales applicables à ces situations en temps de conflit armé non international. Autrement dit, ces personnes risquent d'être détenues longtemps sans être informées de manière adéquate des raisons de leur privation de liberté, et sans disposer des moyens leur permettant de contester la légalité de leur détention ni d'assurer leur libération si les motifs de leur détention n'existent pas ou n'existent plus. L'expérience du CICR confirme que le fait de ne pas connaître les raisons ou la durée de l'internement est une des causes majeures de la souffrance endurée par les détenus et leurs familles.

Au nombre des autres graves préoccupations figurent les risques encourus par les détenus lors de leur transfert d'une autorité à une autre, que cela soit durant ou après le transfert. Dans certains cas, ces personnes ont fait l'objet de violations graves de leurs droits : persécution, torture, disparition forcée, voire meurtre. Or les orientations juridiques dont disposent les autorités détentrices en pareilles situations ne suffisent pas. Il est donc impératif d'établir une série de règles concrètes, quant au fond et à la procédure, pour protéger l'intégrité et la dignité des personnes se trouvant dans ces conditions.

Il est également primordial que les détenus puissent avoir accès à des visites d'un organe indépendant et neutre comme le CICR. Ces visites aident les autorités concernées à identifier les problèmes qui se posent et servent aussi de base à un dialogue sur l'amélioration du traitement des détenus et des condi-

tions matérielles de leur détention. Le régime juridique applicable aux conflits armés internationaux reconnaît le droit de visiter des personnes privées de liberté; pourtant, bien que la grande majorité des personnes capturées et détenues aujourd'hui le soient en relation avec un conflit non international, le droit de visite n'existe pas dans le cadre de ce type de conflit armé.

Le CICR estime ainsi, en se fondant principalement sur ces considérations, qu'il est urgent d'explorer de nouvelles voies juridiques permettant de traiter de manière exhaustive de la question de la protection des personnes privées de liberté durant les conflits armés non internationaux.

L'application du droit international humanitaire et la réparation pour les victimes de violations sont un autre domaine dans lequel un développement du droit s'impose d'urgence. Le non-respect des règles applicables est la cause première des souffrances endurées durant les conflits armés. Ces dernières années, l'accent a été mis sur le développement de procédures de droit pénal afin de poursuivre et de punir les auteurs de violations graves du droit international humanitaire; toutefois, les moyens appropriés pour mettre un terme à ces violations et pour y remédier lorsqu'elles se produisent font toujours défaut.

La plupart des mécanismes prévus au titre du droit humanitaire se sont avérés insuffisants à ce jour. Les procédures permettant de superviser les parties belligérantes dans les conflits armés internationaux ont été peu utilisées dans la pratique ou ne l'ont guère été, en général faute de consentement des parties aux conflits. Quant aux conflits armés non internationaux, ces procédures n'existent tout simplement pas.

Au lieu de cela, c'est au travers de mécanismes élaborés en dehors du droit international humanitaire, par exemple dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies, du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ou des systèmes régionaux de défense des droits de l'homme, que des activités de contrôle dans les conflits armés ont été possibles. L'intérêt principal de ces mécanismes est qu'ils peuvent généralement fonctionner sans consentement préalable des parties aux conflits. Ils s'appliquent aussi à l'ensemble des conflits armés, internationaux et non internationaux. Mais ces mécanismes ont eux aussi leurs limites. Certains, par exemple, portent principalement sur le comportement des États sans traiter des responsabilités incombant à des parties non gouvernementales. D'autres sont juridiquement tenus d'appliquer le droit des droits de l'homme et ne peuvent que difficilement prendre en compte les dispositions pertinentes du droit humanitaire lorsqu'ils abordent des situations de conflit armé. Enfin, il n'a pas toujours été possible d'assurer la coopération des parties aux conflits lors de la conduite de procédures de contrôle.

De ce fait, alors qu'un meilleur respect du droit international humanitaire par toutes les parties aux conflits armés s'impose, le système d'application en vigueur n'offre que des solutions inefficaces ou partielles. Il est clair qu'il est impératif de disposer d'un système capable de répondre aux besoins des victimes.

Associée à la question de l'application du droit, la question de la réparation pour les victimes de violations du droit humanitaire est elle aussi vitale. La réparation est un élément essentiel pour les victimes afin qu'elles puissent surmonter

leurs expériences traumatisantes et recommencer leur vie. La réparation doit être adaptée aux circonstances et aux besoins des victimes. Elle n'implique pas nécessairement une compensation financière: d'autres formes de réparation sont possibles comme la restitution, la réhabilitation, la « satisfaction » et la garantie que les violations ne se reproduiront pas.

Le troisième domaine de préoccupation, qui requiert le renforcement du droit international humanitaire, est celui de **la protection de l'environnement naturel**. La destruction importante de l'environnement naturel durant bon nombre de conflits armés n'a fait qu'accroître la vulnérabilité des personnes touchées par les combats. L'environnement a certes une valeur intrinsèque, mais les êtres humains en dépendent, à la fois pour leurs moyens de subsistance et leur bien-être. L'environnement naturel joue un rôle vital pour assurer la survie des générations présentes et futures.

Toutefois, le droit qui protège l'environnement dans les conflits armés n'est ni toujours clair ni suffisamment développé. Par exemple, le droit conventionnel ne comprend aucune disposition spécifique permettant de protéger et de préserver l'environnement lors des hostilités durant les conflits armés non internationaux. Il est vrai que le droit international coutumier contient certaines règles pertinentes: par exemple, l'obligation de ne pas attaquer l'environnement naturel, sauf s'il s'agit d'un objectif militaire, ou l'interdiction de lancer des attaques causant des dommages incidents disproportionnés à l'environnement. Toutefois, afin d'améliorer la protection de l'environnement dans les conflits armés, la portée exacte et les incidences de ces règles du droit coutumier doivent être élaborées plus en détail.

Il est également impérieux d'améliorer les moyens de faire face aux conséquences immédiates et sur le long terme des dommages causés à l'environnement. La destruction de centrales électriques, d'usines chimiques et autres, de canalisations, d'égouts, – et les seuls décombres qui en résultent, – risque de provoquer une grave contamination des sources d'approvisionnement en eau, des terres arables et de l'air, et d'affecter des populations entières. Un nouveau système devrait donc être établi pour que les zones touchées soient rapidement et efficacement nettoyées; il conviendrait à cet effet d'élaborer notamment des mécanismes de coopération internationale.

Une action préventive s'impose également: par exemple, il est souhaitable d'examiner la possibilité de désigner des zones présentant un intérêt écologique majeur comme zones démilitarisées bien avant que n'éclate un conflit armé, ou pour le moins à son début. Ces zones pourraient inclure des écosystèmes uniques ou des espèces menacées.

La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est le quatrième domaine dans lequel le droit humanitaire devrait être renforcé. Apporter une protection adéquate aux personnes déplacées est l'une des tâches les plus difficiles du travail humanitaire, comme en témoigne la longue expérience du CICR. Même aujourd'hui, la protection juridique spécifique conférée dans ce domaine reste insuffisante. Il y a lieu toutefois de rappeler que l'adoption en 1998 des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur*

de leur propre pays a permis de consolider de manière significative le cadre juridique international pour la protection des personnes déplacées. La codification et le développement de certains éléments de cet instrument pourraient sans nul doute contribuer à renforcer son impact dans la pratique.

Les personnes déplacées, contraintes de quitter leurs maisons et leurs terres, risquent d'être privées de leurs moyens de subsistance. Il se peut qu'elles vivent isolées et dans des zones peu sûres. Il se peut qu'elles soient victimes de violences : recrutement forcé dans les forces armées, viol, voire meurtre. Il se peut qu'elles soient séparées de leurs proches. Les personnes déplacées qui ont fui sans documents attestant leur état civil risquent aussi d'avoir des difficultés à accéder aux services sociaux ou à se déplacer librement dans le pays. Le développement du droit s'impose donc pour assurer notamment la préservation de l'unité familiale ou l'accès des personnes déplacées aux documents nécessaires pour qu'elles puissent jouir de leurs droits.

Le sort des personnes déplacées peut être encore exacerbé lorsque leur déplacement perdure et qu'elles ne peuvent ni retourner chez elles ni dans des lieux de résidence habituels ni trouver une autre solution durable. Il se peut que leurs biens aient été détruits ou pris par d'autres, que leurs terres soient occupées ou rendues inutilisables du fait des hostilités, et qu'elles craignent des représailles une fois de retour chez elles. L'intégration des personnes déplacées dans la communauté où elles ont trouvé refuge risque elle aussi d'être problématique. Et pourtant, le droit conventionnel international en vigueur ne contient pas les dispositions nécessaires pour traiter de toutes ces questions. Le droit humanitaire devrait ainsi élaborer des mesures permettant aux personnes déplacées de retourner dans leurs maisons ou lieux de résidence dans des conditions satisfaisantes.

L'étude menée par le CICR est juste une des nombreuses étapes à suivre en vue de la mise en place de solutions pratiques et efficaces. Compte tenu de la nature de son mandat, le CICR est déterminé à prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette initiative aboutisse à des résultats positifs. Toutefois, le CICR est également conscient que ces résultats ne peuvent pas être obtenus sans coopération ni soutien. Seuls les États ont la capacité de faire évoluer le droit international.

Le CICR souhaiterait donc engager un dialogue avec les États et d'autres parties intéressées sur les conclusions de son étude et sur tout suivi éventuel.

Les commentaires ou suggestions sur cette initiative, tant sur les questions de fond que de procédure, sont donc les bienvenus. En particulier, nous serions très intéressés de savoir dans quelle mesure d'autres partagent notre lecture des problèmes humanitaires difficiles auxquels nous sommes confrontés et des défis qui y sont associés pour le droit humanitaire.

Afin de favoriser un tel dialogue, le CICR a aussi l'intention d'engager dans les mois à venir des consultations bilatérales avec un groupe d'États. Le CICR est également prêt à entamer un dialogue avec tous les États qui le souhaiteraient. Sur la base de ces consultations, il décidera ensuite s'il convient de proposer des initiatives pour renforcer le cadre juridique applicable en temps de conflits armés et sur la manière de s'y atteler.

Les États seront tenus informés du résultat de ce processus. La prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui se tiendra en novembre 2011, sera une étape importante à cet égard.

Cette initiative peut paraître excessivement ambitieuse. Notre route est en effet pavée de nombreux obstacles. Toutefois, la souffrance causée par les conflits armés nous impose d'être ambitieux. Comment agir sinon pour que le droit humanitaire continue de répondre avec efficacité aux besoins des personnes touchées par un conflit armé? L'expérience du passé m'a convaincu que les obstacles qui se dressent devant nous sont surmontables s'il existe une volonté politique d'agir dans ce sens. Le CICR espère donc que les États feront cause commune dans l'intérêt des victimes des conflits armés.