



## **Notre monde. À vous d'agir.**

XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
Genève, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011 – Pour l'humanité



# **FR**

CI/11/5.1.1

**Original: anglais/français  
Pour décision**

## **XXXI<sup>e</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse  
28 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2011

### **Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés**

**Projet de résolution**

**&**

**Rapport**

**Document préparé par**

**Le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2011

## PROJET DE RÉSOLUTION

### **Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés**

La XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

PP1 *profondément préoccupée* de ce que les conflits continuent d'être la cause de terribles souffrances dues notamment à des meurtres, des disparitions forcées, des prises d'otages, des actes de torture, des traitements cruels ou inhumains, des viols et d'autres formes de violence sexuelle, et de ce que ces souffrances touchent des populations entières, y compris parmi les plus vulnérables, dans différentes parties du monde,

PP2 *soulignant* qu'un respect accru du droit international humanitaire est une condition préalable indispensable à l'amélioration de la situation des victimes des conflits armés, et *réaffirmant* l'obligation qu'ont tous les États et toutes les parties à un conflit armé de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances,

FP3 *rappelant* la ratification universelle des Conventions de Genève de 1949,

FP4 *exprimant* l'espoir que d'autres instruments de droit international humanitaire seront eux aussi universellement acceptés, et *invitant* tous les États à envisager de ratifier les traités de droit international humanitaire auxquels ils ne sont pas encore partie, ou d'y adhérer,

PP5 *rappelant* la résolution 3 sur la réaffirmation et la mise en œuvre du droit international humanitaire, adoptée par la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

PP6 *réaffirmant* que le droit international humanitaire demeure aussi pertinent aujourd'hui que par le passé dans les conflits armés internationaux et non internationaux, et qu'il continue d'assurer la protection de toutes les victimes de conflits armés,

FP7 *reconnaissant* qu'il est important d'évaluer et de pondérer continuellement les considérations d'ordre militaire et humanitaire, afin de garantir que le droit international humanitaire reste pertinent, s'agissant de la protection juridique de toutes les victimes des conflits armés,

PP8 *soucieuse* de la nécessité de renforcer le droit international humanitaire, en particulier en le réaffirmant dans les situations où il n'est pas correctement mis en œuvre, ou en le clarifiant ou le développant quand il ne répond pas suffisamment aux besoins des victimes des conflits armés,

PP9 *soulignant* le rôle premier des États dans le développement du droit international humanitaire, et *rappelant* que le rôle du CICR, conformément aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est notamment « de travailler à la compréhension et à la diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et d'en préparer les développements éventuels »,

FP10 *rappelant* que, conformément aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a notamment pour attribution de contribuer « au respect et au développement du droit international humanitaire et d'autres conventions internationales d'un intérêt particulier pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge »,

PP11 *rappelant en outre* les rôles respectifs des autres composantes du Mouvement en matière de promotion, de diffusion, de mise en œuvre et de développement du droit international humanitaire,

PP12 *prenant acte* du compte rendu sommaire fait par le CICR en 2003 à l'issue des séminaires régionaux d'experts sur le thème « Améliorer le respect du droit international humanitaire » et présenté à la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et du rapport de 2009 sur la conférence d'experts intitulée « 60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir », organisée par le gouvernement suisse et le CICR,

\*\*\*\*\*

OP1 *remercie* le CICR pour son rapport présentant les principales conclusions de son étude intitulée « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés » et pour les consultations qu'il a tenues avec les États sur la question ;

OP2 *reconnaît* que le rapport met en évidence de graves problèmes humanitaires liés, notamment, à la protection des personnes privées de liberté et à la nécessité de mieux faire respecter le droit international humanitaire, et que, sur la base desdites consultations, le rapport demande que des mesures concrètes et coordonnées soient prises pour remédier à ces problèmes ;

OP3 *reconnaît* qu'il est important d'analyser les préoccupations d'ordre militaire et humanitaire liées à la privation de liberté dans les situations de conflit armé, dans le but, notamment, de garantir un traitement humain et des conditions de détention adéquates à ces personnes, tout en prenant en compte leur âge, leur sexe, leurs handicaps le cas échéant et les autres facteurs susceptibles d'accroître leur vulnérabilité, et de veiller à ce que les personnes détenues, internées ou transférées dans le cadre d'un conflit bénéficient des garanties judiciaires requises ;

OP4 *reconnaît*, compte tenu des questions soulevées par les États pendant la préparation et au cours des débats de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, que davantage de recherches, de consultations et de discussions sont nécessaires pour pouvoir évaluer la meilleure façon de garantir que le droit international humanitaire reste pratique et pertinent, s'agissant de la protection juridique de toutes les personnes privées de liberté dans le cadre d'un conflit armé ;

OP5 *reconnaît*, compte tenu des questions soulevées par les États pendant la préparation et au cours des débats de la Conférence, qu'il est important de réfléchir à des moyens d'améliorer et de garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire, en vue de permettre une meilleure protection juridique des victimes des conflits armés ;

OP6 *invite* le CICR à poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions, en coopération avec les États, en vue d'identifier et de proposer la meilleure façon i) de garantir que le droit international humanitaire reste applicable et pertinent, s'agissant de la protection juridique de toutes les personnes privées de liberté dans le cadre d'un conflit armé, et ii) d'améliorer et de garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire, et *encourage* tous les membres de la Conférence à participer à ce travail ;

OP7 *note* que ce travail devrait être réalisé en tenant compte des autres processus engagés au plan international sur des questions similaires ;

OP9 *invite* le CICR à fournir des informations sur l'état d'avancement de ses travaux à intervalles réguliers aux membres de la Conférence et à présenter un rapport sur ces travaux, formulant diverses options, à la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## **RAPPORT**

# **Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés**

**Table des matières**

**Résumé analytique**

**Remarques introductives**

- 1. La protection des personnes privées de liberté**
- 2. Les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations**
- 3. La protection de l'environnement naturel**
- 4. La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays**
- 5. La consultation sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés**

**Conclusion**

## Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés

### Résumé analytique

Ce rapport est le compte-rendu d'un processus de réflexion initié par le CICR en 2008 visant à déterminer si - et dans quelle mesure - le droit international humanitaire tel qu'il existe aujourd'hui permet encore de répondre de manière appropriée aux problèmes humanitaires existant dans les conflits armés. Afin de répondre à cette question, le CICR a d'abord procédé à une étude interne portant à la fois sur la réalité des conflits armés contemporains et sur le contenu du cadre juridique international applicable. Le CICR a ensuite entrepris de consulter les États en vue de savoir dans quelle mesure les conclusions de son étude interne sont partagées plus largement et d'évaluer les possibilités de renforcer la protection juridique des victimes des conflits armés dans certains domaines. Les conclusions présentées dans ce rapport feront l'objet d'un débat pendant la session plénière de la 31<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le CICR proposera en outre l'adoption d'une résolution sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés.

#### *Les principales conclusions de l'étude du CICR sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés*

Pour la plupart des questions examinées, il ressort de l'étude du CICR que le droit international humanitaire reste, dans son état actuel, un cadre juridique approprié pour régir le comportement des parties engagées dans des conflits armés. Dans la très grande majorité des cas, c'est une meilleure application du cadre juridique existant qui permettra d'améliorer le sort des victimes des conflits armés, plutôt que l'adoption de nouvelles règles. Si le droit international humanitaire était parfaitement respecté par toutes les parties concernées, un grand nombre des problèmes humanitaires actuels ne se poseraient pas. Toute tentative visant à renforcer ce régime juridique devrait donc se fonder sur les règles existantes. Il n'est pas nécessaire d'ouvrir à nouveau un débat sur des règles dont le bien-fondé est établi de longue date.

Toutefois, l'étude du CICR a aussi montré que le droit international humanitaire, dans son état actuel, n'était pas parfait à tous les égards et qu'il conviendrait de le renforcer dans des domaines spécifiques. Le CICR est parvenu plus précisément à la conclusion que le droit international humanitaire doit être renforcé dans quatre domaines principaux.

Le premier de ces domaines est celui de la *protection des personnes privées de liberté*, particulièrement dans les situations de conflits armés non internationaux. Dans certains cas, l'absence d'infrastructures et de ressources adéquates fait obstacle à l'établissement d'un régime de détention satisfaisant. Toutefois, l'insuffisance des règles internationales pertinentes est un obstacle tout aussi important pour la sauvegarde de la vie, de la santé et de la dignité des personnes détenues. Il serait en particulier utile de renforcer le droit régissant les conditions matérielles de détention afin que les autorités détentrices, qu'elles soient étatiques ou non, garantissent un traitement humain aux personnes se trouvant en leur pouvoir. L'insuffisance de règles juridiques assurant la protection des personnes internées pendant les conflits armés non internationaux est un autre motif important de préoccupation. L'internement est une mesure fréquemment appliquée qui vise à détenir des personnes pour des raisons de sécurité, sans que des poursuites pénales ne soient engagées contre elles. La protection des détenus transférés d'une autorité à l'autre, que ce soit durant ou après leur transfert, est un autre sujet de préoccupation. Dans certains cas, ces personnes ont subi de graves atteintes, telles que la persécution, la torture, la disparition forcée, voire le meurtre.

Les *mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations* constituent un autre domaine dans lequel un renforcement du droit devrait être exploré. Le manque de respect des règles applicables est la cause première des souffrances provoquées dans les conflits armés. Ces dernières années, l'accent a été mis sur l'établissement de procédures de droit pénal permettant 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 assurer - lorsqu'elles se produisent – une réparation au profit des victimes font toujours défaut. La plupart des procédures prévues en droit international humanitaire n'ont pas (ou peu) été utilisées dans la pratique. De plus, ces procédures ne sont prévues que dans le cadre des conflits armés internationaux. Il est vrai que certains mécanismes de contrôle ou de mise en œuvre ont été établis en dehors du droit international humanitaire mais ces mécanismes ont aussi leurs limites.

Le troisième domaine de préoccupation qui requiert de l'avis du CICR un renforcement du droit international humanitaire est celui de la *protection de l'environnement naturel*. Les graves dommages causés à l'environnement naturel durant bon nombre de conflits armés n'ont fait qu'accroître la vulnérabilité des personnes touchées par les combats. Les êtres humains dépendent de l'environnement pour assurer à la fois leur subsistance, leur bien-être et parfois même leur survie. Malgré cela, les règles internationales qui protègent l'environnement dans les conflits armés font défaut ou sont insuffisantes.

Enfin, le CICR estime que le cadre juridique garantissant la *protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays* devrait également être renforcé. Apporter une protection adéquate à ces personnes est l'une des tâches les plus difficiles du travail humanitaire. Or, le cadre juridique applicable reste insuffisant. Des mesures devraient par exemple être adoptées pour permettre aux personnes déplacées de rentrer chez elles dans des conditions satisfaisantes. Le droit devrait aussi être amélioré afin de garantir la préservation de l'unité familiale ou l'accès des personnes affectées aux documents dont elles ont besoin pour faire valoir leurs droits.

#### *La consultation sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés*

De manière générale, les États ayant participé à la consultation relative à l'étude du CICR ont largement confirmé que le droit international humanitaire reste aussi pertinent aujourd'hui que par le passé pour assurer la protection des victimes des conflits armés. Ils ont convenu que, dans la majorité des cas, la meilleure façon de répondre aux besoins de ces victimes consiste à renforcer le respect des règles existantes.

Les États consultés ont également largement partagé l'analyse des problèmes humanitaires exposée dans l'étude. Leurs positions concernant la meilleure façon de répondre à ces préoccupations sur le plan juridique sont en revanche diversifiées et les réponses possibles restent ouvertes à la discussion. Toutes les options doivent être examinées, notamment l'élaboration d'instruments de "soft law", l'identification de bonnes pratiques ou encore la facilitation de processus d'experts visant à clarifier les règles existantes.

Ceci étant dit, il ressort des consultations que les États ne sont pas tous entièrement convaincus de la nécessité de renforcer le droit dans chacun des domaines identifiés par le CICR. Par ailleurs, les États consultés ont indiqué qu'il ne serait pas réaliste de travailler simultanément dans ces quatre domaines. La plupart d'entre eux souhaitent que de futures discussions sur cette question se concentrent pour l'instant sur deux domaines, à savoir la protection des personnes privées de liberté et les mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire. Le CICR estime désormais qu'une action future en vue du

renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés devra être basée sur cette conclusion issue de la consultation.

Le présent rapport fera l'objet d'un débat pendant la session plénière de la Conférence internationale. Il devrait permettre aux participants de prendre connaissance de manière plus détaillée des conclusions du CICR dans les quatre domaines mentionnés. Le débat sera une occasion pour tous les participants intéressés – y compris ceux qui n'ont pas participé à la consultation initiale – de faire part de leurs points de vue. Ils pourront indiquer dans quelle mesure ils partagent l'analyse présentée dans l'étude du CICR, ainsi que les choix proposés suite à la consultation initiale.



## Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés

### Introduction

Ce rapport présente l'état d'avancement d'un processus de réflexion entrepris par le CICR sur le besoin de renforcer la protection juridique des victimes des conflits armés.

Dans un premier temps, cette réflexion a été menée au sein du CICR. Celui-ci a procédé à une **étude interne** ayant deux objectifs principaux: a) identifier et comprendre, avec plus de précision et de clarté, les problèmes humanitaires résultant des conflits armés; b) déterminer si et dans quelle mesure le droit international humanitaire, tel qu'il existe aujourd'hui, permet de répondre de manière appropriée à ces problèmes. Le CICR a ainsi procédé à une analyse systématique de la réalité des conflits armés contemporains en se basant principalement sur son expérience opérationnelle, mais en tenant compte aussi des constatations faites par d'autres observateurs. Sur la base de cette analyse, le CICR s'est attaché à déterminer si un renforcement du droit serait nécessaire afin de renforcer la protection des victimes des conflits armés.

Cette étude interne a été conduite sur une période d'environ deux ans. Elle a permis d'analyser trente-six thèmes couvrant la plupart des domaines à propos desquels pourrait se poser la question du besoin de renforcer le droit international humanitaire. Cette réflexion a porté par exemple sur la protection des populations et biens civils dans la conduite des hostilités, le traitement des personnes aux mains d'une partie à un conflit armé (en analysant les différentes catégories de personnes couvertes par le droit international humanitaire), le respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations.

Cette étude était une étape nécessaire pour être en mesure de présenter des résultats fondés sur une analyse approfondie et donc de formuler des propositions aux États. Elle fut motivée par la nécessité d'assurer que le droit international humanitaire réponde encore aujourd'hui aux problèmes humanitaires constatés sur le terrain. Elle se fonde sur les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.<sup>1</sup> Elle ne constitue toutefois qu'une étape préliminaire. Il est en effet indispensable que les conclusions qui en ressortent soient partagées et discutées plus largement.

Le CICR a annoncé publiquement les résultats de son étude le 21 septembre 2010. Il a également exprimé à cette occasion son intention d'entamer des consultations avec un nombre représentatif d'États, tout en invitant tous les États qui le souhaiteraient à partager leurs vues avec le CICR<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la plupart des thèmes analysés, l'étude a montré que le droit international humanitaire reste un cadre approprié pour réglementer le comportement des parties engagées dans les conflits armés. Ce régime juridique continue de traduire un équilibre raisonnable et pragmatique entre les nécessités militaires et les exigences

---

<sup>1</sup> Selon l'Article 5 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR a entre autre pour mandat "de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés" et "de travailler à la compréhension et à la diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et d'en préparer les développements éventuels".

<sup>2</sup> *Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés : Étude du CICR sur l'état actuel du droit international humanitaire*, Allocution de J. Kellenberger, Président du CICR, 21 septembre 2010 (disponible sur le site internet du CICR).

humanitaires. Dans la majorité des cas, c'est par une plus grande conformité avec le cadre juridique existant que la situation des personnes affectées par un conflit armé sera améliorée, plutôt que par l'adoption de nouvelles règles. Si le droit international humanitaire était parfaitement respecté par toutes les parties concernées, un grand nombre des problèmes humanitaires actuels ne se poseraient pas. Toute tentative visant à renforcer le droit international humanitaire devrait donc se fonder sur le cadre juridique existant. Il n'est pas nécessaire d'ouvrir à nouveau le débat sur des règles dont le bien-fondé est établi de longue date, que ces règles soient de nature conventionnelle ou coutumière.

Le CICR estime par exemple que ces règles permettent de répondre aux enjeux humanitaires dans des domaines tels que le respect et la protection des malades et des blessés, la protection des personnes aux mains de l'ennemi (et particulièrement la prohibition des mauvais traitements et de la torture) ou les règles sur la conduite des hostilités (les principes de distinction, proportionnalité et précaution). Dans ces domaines, la protection des victimes des conflits armés doit passer par un meilleur respect des règles existantes.

Néanmoins, l'étude du CICR a aussi montré que le droit international humanitaire ne répond pas toujours pleinement aux besoins recensés sur le terrain. Il ressort plus particulièrement de cette étude que ce régime juridique devrait être renforcé dans quatre domaines en temps de conflit armé, à savoir: a) la protection des personnes privées de liberté; b) les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations; c) la protection de l'environnement naturel; d) la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Dans un deuxième temps, le CICR a entamé un **dialogue avec les États** afin de déterminer dans quelle mesure les conclusions de son étude interne étaient partagées et d'évaluer la possibilité de renforcer la protection juridique des victimes des conflits armés, que ce soit dans l'ensemble des quatre domaines identifiés ou dans certains d'entre eux uniquement.

Les États ayant participé à cette consultation ont largement confirmé que le droit international humanitaire reste aussi pertinent aujourd'hui que par le passé pour assurer la protection des victimes des conflits armés. Ils ont convenu que, dans la majorité des cas, la meilleure façon de répondre aux besoins de ces victimes consiste à assurer le respect des règles existantes. Ces États ont également largement partagé l'analyse factuelle exposée dans l'étude du CICR. La plupart d'entre eux ont reconnu que les quatre domaines mis en évidence dans cette étude soulèvent des préoccupations sérieuses en pratique. Toutefois, ils ont aussi indiqué qu'il ne serait pas réaliste de travailler simultanément dans ces quatre domaines. Ils ont signifié que des priorités devraient être établies en fonction du niveau d'intérêt exprimé par les États pour chacun de ces domaines. A cet égard, la phase de consultation a révélé que la poursuite du dialogue sur le renforcement du droit international humanitaire devrait se concentrer sur deux thèmes, à savoir la protection des personnes privées de liberté et les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire. Ce sont ces deux sujets qui ont suscité le plus d'intérêt de la part des États. Le CICR a fait part du résultat de cette consultation le 12 mai 2011.<sup>3</sup> Le CICR considère désormais que son action future en vue du renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés sera basée sur les conclusions de la consultation.

Quant au résultat auquel devrait aboutir ce dialogue à l'avenir, le CICR estime que toutes les options permettant de renforcer le droit doivent être examinées et débattues. La consultation a montré que les États souhaitent prendre en compte toutes les possibilités envisageables, y compris le développement du droit conventionnel, l'élaboration d'instruments de "soft law",

---

<sup>3</sup> *Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés: Consultations des États et voie à suivre, Allocution de J. Kellenberger, Président du CICR, 12 mai 2011* (disponible sur le site internet du CICR).

l'identification de bonnes pratiques ou la facilitation de processus d'experts visant à clarifier les règles existantes.

Il convient de rappeler que la prise en compte de branches du droit complémentaires, comme le droit des droits de l'homme, est un préalable indispensable au renforcement du droit applicable aux conflits armés. Le CICR considère que le droit international des droits de l'homme s'applique à la fois en temps de paix et de conflit armé. Il est donc essentiel d'éviter que de nouvelles règles du droit humanitaire fassent inutilement double emploi avec les règles de droit international existantes, en particulier le droit des droits de l'homme. A cet égard, la valeur ajoutée du droit humanitaire se manifeste d'abord dans la réglementation des conflits armés non internationaux. Même si le droit des droits de l'homme s'applique à ces situations, il ne résout pas tous les problèmes humanitaires dans la pratique, puisqu'il n'est contraignant que pour les États. Le droit international humanitaire, en revanche, impose des obligations à toutes les parties à un conflit armé, y compris aux groupes armés non gouvernementaux. Il convient en outre de garder à l'esprit un autre élément important : le droit humanitaire doit être respecté en toutes circonstances, alors qu'il peut être dérogé à certaines dispositions du droit des droits de l'homme dans les situations d'urgence. La codification du droit humanitaire peut donc contribuer à éviter des lacunes juridiques dans la pratique.

Cette réflexion se poursuit aujourd'hui dans le cadre de la **31<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**. Le présent rapport fera l'objet d'un débat en session plénière. Ce sera une occasion pour tous les participants intéressés – y compris ceux qui n'ont pas participé à la consultation initiale – de faire part de leurs points de vue. Ils pourront indiquer dans quelle mesure ils partagent l'analyse présentée dans l'étude du CICR, ainsi que les choix proposés suite à la consultation initiale. Ils pourront aussi s'exprimer sur la meilleure manière de poursuivre ce dialogue de manière constructive. Le CICR proposera par ailleurs l'adoption d'une résolution sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés.

Ce rapport commence par présenter les raisons pour lesquelles le CICR a conclu dans son étude interne que la protection juridique des victimes des conflits armés devrait être renforcée dans quatre domaines principaux. Ces domaines sont examinés successivement (sections 1 à 4). Cette analyse se focalise sur les problèmes humanitaires auxquels le cadre juridique existant, de l'avis du CICR, ne répond pas ou de manière insuffisante. Elle n'a en revanche pas pour but de proposer des solutions en termes de renforcement normatif. Ces solutions doivent être recherchées et discutées sur la base d'un processus de consultation plus large impliquant la participation des États et d'autres acteurs intéressés. Enfin, la dernière section présente, de manière plus détaillée, les résultats de la consultation conduite auprès des États. Elle explique pourquoi le CICR estime désormais que de futurs efforts de réflexion devraient se focaliser sur la protection des personnes privées de liberté et les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire (section 5).

## **1. La protection des personnes privées de liberté**

### *Introduction*

La détention est une conséquence habituelle et inévitable des conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non internationaux. Aux fins du présent document, le terme "détention" désigne la privation de liberté dont une personne fait l'objet pour des raisons liées à un conflit armé. Les deux principales formes de détention à long terme dans le contexte des conflits armés sont : i) l'internement, à savoir la détention administrative pour des raisons de sécurité et ii) la détention dans le cadre d'une procédure pénale. En droit international

humanitaire, on utilise le terme "internement" pour désigner la détention d'une personne considérée comme représentant une grave menace pour la sécurité des autorités qui la retiennent alors qu'elles n'ont pas l'intention d'engager des poursuites pénales contre elle. Le présent document ne traite pas de l'internement dans le cadre des conflits armés internationaux, puisque cette question est déjà réglementée de manière détaillée dans les IIIe (prisonniers de guerre) et IVe (personnes protégées) Conventions de Genève de 1949. La détention dans le cadre d'une procédure pénale est la privation de liberté d'un criminel présumé, laquelle peut durer jusqu'à son acquittement ou sa condamnation définitive en appel.

Indépendamment de la durée ou des raisons de leur détention, les personnes privées de liberté sont vulnérables parce qu'elles sont totalement tributaires des autorités détentrices pour pourvoir à leurs besoins matériels et non matériels. Lorsqu'une personne ou un groupe de personnes tombent aux mains de l'ennemi dans un conflit armé, leur vulnérabilité est plus grande encore, notamment en raison du climat d'hostilité engendré par le conflit et de la détérioration générale des structures sociales et autres. De ce fait, dans de nombreuses situations de conflit armé, les conditions matérielles de détention ne sont pas appropriées et portent atteinte à la dignité et à l'intégrité physique et psychique des détenus. Par ailleurs, les détenus ignorent souvent les raisons précises de leur détention ou les démarches qu'ils pourraient entreprendre pour faire valoir leurs droits. Il arrive aussi que l'angoisse des détenus soit exacerbée par l'interdiction de contacts avec leur famille.

Les visites à des centaines de milliers de détenus chaque année offrent au CICR une occasion unique d'observer les problèmes juridiques et pratiques associés à la privation de liberté dans toutes les situations de conflit armé. Si, dans certains cas, l'absence d'infrastructures et de ressources adéquates fait obstacle à l'établissement d'un régime de détention satisfaisant, le manque de normes juridiques applicables – en particulier dans les conflits armés non internationaux – est un obstacle tout aussi important pour la sauvegarde de la vie, de la santé et de la dignité des personnes détenues.

#### *Préoccupations sur le plan humanitaire et juridique*

Dans le cadre de ses activités opérationnelles, le CICR a identifié des problèmes humanitaires spécifiques liés à la privation de liberté. Certains de ces problèmes ne sont pas ou pas assez pris en compte en droit international humanitaire.

- Conditions de détention

Les conditions matérielles de détention constituent la partie la plus immédiatement visible de la privation de liberté. Il va sans dire que de mauvaises conditions de détention peuvent avoir – et ont d'ailleurs souvent – des conséquences directes et irréversibles sur la santé physique et mentale des détenus. Par ailleurs, ces conditions sont souvent plus difficiles pour les personnes détenues par des groupes armés non étatiques, faute de moyens et de capacités d'organisation et de gestion suffisants.

Il n'est guère possible de décrire dans le présent document l'ensemble des facteurs constitutifs de conditions matérielles de détention insatisfaisantes. Les facteurs les plus courants sont notamment le manque de nourriture, d'eau et de vêtements adéquats. De même, les détenus ont fréquemment des difficultés à accéder aux soins médicaux nécessaires. Par ailleurs, les équipements, en particulier les installations sanitaires, sont souvent inappropriés. Il est aussi courant que les détenus ne soient pas autorisés à établir des contacts avec le monde extérieur, notamment avec les membres de leur famille et leurs proches. Il arrive que ces contacts fassent l'objet de restrictions, même dans les cas où de telles mesures ne sont pas justifiables. Bien souvent aussi, les autorités détentrices ne tiennent pas un registre des détenus, ne garantissent pas de séparation entre les différentes

catégories de personnes - par exemple entre les criminels présumés et les autres détenus, ou entre les mineurs et les adultes - ou n'autorisent pas les détenus d'une autre confession à pratiquer leur religion. Enfin, la surpopulation est une constante dans de nombreux lieux de détention. Si elle s'explique parfois par des circonstances objectives, elle est due, dans un grand nombre de cas, à des procédures judiciaires inefficaces, qui ont pour effet de prolonger inutilement la détention de personnes, voire d'empêcher leur libération. Ces mauvaises conditions de détention sont dans certains cas aggravées par le transfert incessant des détenus d'un lieu provisoire à l'autre.

Si le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux contient des règles détaillées relatives aux conditions de détention, il n'en est pas de même pour les conflits armés qui ne présentent pas un caractère international, en particulier ceux qui sont visés par l'article 3 commun aux Conventions de Genève, qui est la norme minimale applicable à tous les conflits armés non internationaux. Il est impératif d'élaborer des dispositions spécifiques sur les différents aspects du régime de détention de manière à garantir que les autorités détentrices, qu'il s'agisse d'acteurs étatiques ou non, garantissent un traitement humain aux personnes se trouvant en leur pouvoir. Il est vrai que le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève établit certaines règles en matière de détention<sup>4</sup>. Il serait toutefois utile de compléter et préciser ces règles en ce qui concerne notamment la question des conditions de détention. Quant aux règles de droit coutumier pertinentes, elles ne fournissent pas - en raison de leur formulation qui reste souvent très générale - des orientations suffisantes aux autorités détentrices sur la manière de mettre en place et d'administrer un régime de détention approprié<sup>5</sup>.

- Protection spécifique

En plus des protections générales qui s'appliquent à toutes les personnes détenues pour des raisons liées à un conflit armé non international, d'autres dispositions sont nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de personnes. Une attention particulière doit par exemple être accordée à la situation des femmes. Lorsque des femmes sont détenues dans le même établissement que des hommes, leur accès à l'air libre peut être compromis si la cour est mixte. En effet, il est possible que les femmes s'exposent à des risques en étant en contact avec des hommes ou que cela leur soit interdit pour des raisons culturelles. De la même façon, les détenues restent souvent enfermées dans leur cellule si les couloirs des prisons sont accessibles aux deux sexes. Les femmes ont aussi des besoins spécifiques en matière de santé et d'hygiène. Les femmes enceintes et allaitantes ont besoin de compléments alimentaires ainsi que de soins pré- et postnatals appropriés pour préserver leur santé et celle de leur bébé.

Les enfants placés en détention ont aussi besoin d'une protection et d'une assistance spécifiques. Les conditions de vie et l'infrastructure dans les lieux de détention ne sont pas toujours adaptées à leurs besoins et à leur vulnérabilité et les protègent mal, notamment contre les mesures disciplinaires inhumaines ou dégradantes. Par ailleurs, dans de nombreux cas, ces enfants n'ont pas accès à une éducation convenable ou à une formation professionnelle. Ils risquent également de souffrir du manque de loisirs et d'activités physiques. Il est aussi fréquent que ces enfants n'aient pas la possibilité de maintenir des contacts suffisants avec le monde extérieur, notamment avec leurs parents, ce qui peut nuire gravement à leur santé émotionnelle.

La plupart de ces préoccupations, qui concernent également d'autres catégories de personnes privées de liberté, comme les personnes âgées ou handicapées, ne sont pas

---

<sup>4</sup> Art. 5.

<sup>5</sup> Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règles 118 à 128.

suffisamment prises en compte dans le droit applicable en temps de conflit armé non international. L'article 3 commun aux Conventions de Genève ne garantit pas une protection spéciale aux détenus particulièrement vulnérables, et le Protocole additionnel II impose uniquement aux parties à un conflit armé non international de séparer les femmes et les hommes placés en détention "dans toute la mesure de leurs moyens". De même, en vertu du droit coutumier, les enfants placés en détention doivent être gardés dans des locaux séparés de ceux des détenus adultes, sauf s'ils sont logés avec leur famille<sup>6</sup>. En dehors de ces règles, le droit applicable aux conflits armés non internationaux n'accorde aucune protection spécifique et doit par conséquent être complété.

- Garanties procédurales

L'absence de garanties procédurales pour les personnes internées dans le cadre d'un conflit armé non international est un autre motif important de préoccupation sur le plan humanitaire. Contrairement aux règles conventionnelles énoncées dans la IV<sup>e</sup> Convention de Genève régissant les conflits armés internationaux,<sup>7</sup> aucun instrument de droit international humanitaire ne prévoit de garanties procédurales en cas d'internement dans le cadre des conflits armés non internationaux. Or, la plupart des conflits armés contemporains présentent un caractère non international et l'internement est une pratique largement répandue. En l'absence de règles internationales qui donneraient des orientations aux États sur les règles à observer, le droit national est souvent déficient et ne protège qu'insuffisamment les personnes internées. Par exemple, ces personnes ne sont pas toujours correctement informées des raisons de leur privation de liberté, ne disposent d'aucun moyen pour contester la légalité de leur internement ni pour obtenir leur libération si les motifs de leur internement n'existent pas ou plus. Il arrive aussi que ces personnes soient privées de contacts avec l'extérieur et soient dans l'incertitude quant à la fin de leur internement. L'expérience du CICR confirme que le fait de ne pas connaître les raisons ou la durée de leur internement est l'une des principales causes de souffrance des détenus et de leur famille, ainsi que la raison de fortes tensions dans de nombreux lieux de détention.

La réalité et l'urgence de ce problème humanitaire sont incontestables. Des États recourent à des mesures d'internement lorsqu'ils sont en lutte contre des groupes armés organisés sur leur propre territoire. Il arrive aussi que ce type de privation de liberté soit mis en place par des États agissant à l'étranger dans le cadre d'une coalition multinationale (établie ou non sous les auspices d'une organisation internationale ou régionale), agissant avec le consentement de l'État "hôte". Dans ce dernier cas, en raison de l'insuffisance de règles de droit international humanitaire pertinentes, il arrive que les différents contingents de la coalition suivent des approches divergentes en ce qui concerne les garanties procédurales octroyées aux personnes internées. Ceci est d'autant plus problématique que certaines questions pratiques liées à l'internement par des forces multinationales ne trouvent aucune réponse juridique, que ce soit en droit international ou interne.

Le droit international humanitaire coutumier interdit la privation arbitraire de liberté, mais ne définit pas les critères sur la base desquels déterminer l'arbitraire<sup>8</sup>. L'article 3 commun aux Conventions de Genève ne comporte aucune disposition régissant l'internement, à l'exception de l'exigence d'un traitement humain. Or, l'internement est sans conteste une mesure qui peut être prise dans le cadre d'un conflit armé non international, comme le montre le libellé des articles 5 et 6 du Protocole additionnel II, qui le mentionnent d'ailleurs sans donner non plus de détails quant à la façon de l'organiser. En 2005, afin d'orienter le dialogue opérationnel de ses délégations avec les États et les groupes armés non étatiques,

---

<sup>6</sup> Ibid., règle 120.

<sup>7</sup> IV<sup>e</sup> Convention de Genève, art. 43 et 78; Protocole Additionnel I, art. 75, par. 3.

<sup>8</sup> Voir Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règle 99.

le CICR a adopté une position institutionnelle sur les garanties procédurales à observer pour l'internement/la détention administrative<sup>9</sup>. Ce document a servi de base aux discussions bilatérales qui ont été engagées dans un certain nombre de contextes opérationnels où l'internement est appliqué pour des raisons de sécurité. Il pourrait également constituer une base de travail pour l'examen des problèmes juridiques essentiels qui se posent dans de telles circonstances.

- Accès du CICR aux personnes privées de liberté

Comme indiqué plus haut, toute personne privée de liberté connaît une situation de vulnérabilité particulière, qui est encore plus précaire si elle se trouve aux mains de l'ennemi dans un conflit armé. Il est reconnu que les visites des lieux de détention par un organe neutre, impartial et indépendant comme le CICR aident les autorités concernées à identifier les problèmes qui se posent ; elles servent aussi de base à un dialogue sur l'amélioration du traitement des détenus et des conditions matérielles de leur détention et contribuent à sauvegarder les droits des détenus, notamment en matière de procédure.

Les États ont reconnu les problèmes humanitaires inhérents aux situations de détention en adoptant des dispositions qui confèrent au CICR le droit de visiter les détenus dans les conflits armés internationaux.<sup>10</sup> En revanche, ni les règles conventionnelles de droit international humanitaire, ni le droit coutumier ne confèrent à l'institution un droit de visite équivalent dans les conflits armés non internationaux, bien que la grande majorité des personnes privées de liberté aujourd'hui soient capturées et détenues dans le cadre de ce type de conflits. Or les problèmes humanitaires liés à la détention sont tout aussi graves dans les situations de conflit armé non international, où les visites de détenus par un organe neutre, indépendant et impartial comme le CICR devraient aussi être obligatoires. Les parties à des conflits de ce type permettent souvent au CICR d'accéder aux détenus, reconnaissant ainsi que la nature, le savoir-faire et les services de l'institution constituent une valeur ajoutée. Au vu des problèmes humanitaires évidents qui se posent dans toutes les situations de conflit armé non international, il apparaît nécessaire de faire en sorte que les États et les autres acteurs acceptent et facilitent les visites du CICR dans les lieux de détention, ainsi que les autres activités qu'il mène en faveur des personnes touchées par les conflits armés.

- Transfert de personnes privées de liberté

Le transfert de personnes d'un État à un autre est devenu une caractéristique des conflits armés ces dernières années ; on voit notamment des forces multinationales qui transfèrent des personnes vers un État "hôte", vers leur pays d'origine ou vers un État tiers. Cette situation est préoccupante sur le plan humanitaire dès lors qu'une personne risque d'être victime de violations graves – privation arbitraire de la vie, torture et autres formes de mauvais traitements, persécution, etc. – du fait de son transfert vers l'État destinataire. L'attention que le CICR porte à ce problème découle, pour l'essentiel, de deux situations opérationnelles : i) Il arrive que des personnes visitées par le CICR déclarent craindre d'être victimes d'une privation arbitraire de la vie, de torture et d'autres formes de mauvais traitements ou de persécution à la suite de leur transfert vers l'État destinataire; ii) Le CICR constate parfois lors de visites à des personnes détenues qu'elles ont été victimes de

---

<sup>9</sup> Voir Pejic J., "Principes en matière de procédure et mesures de protection pour l'internement/la détention administrative dans le cadre d'un conflit armé et d'autres situations de violence", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, Sélection française 2005. Cette prise de position a ensuite été jointe en annexe au rapport du CICR sur *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, octobre 2007 (annexe 1).

<sup>10</sup> III<sup>e</sup> Convention de Genève, art. 126, et IV<sup>e</sup> Convention de Genève, art. 143.

violations suite à leur transfert. Le principe général de droit international qui interdit le transfert de personnes si elles risquent de subir des violations est généralement appelé "principe de *non-refoulement*". Ce principe n'est toutefois pas explicitement énoncé dans le droit international humanitaire applicable en temps de conflit armé non international<sup>11</sup>.

Compte tenu des problèmes évidents auxquels sont confrontées les personnes qui ont des raisons de craindre pour leur sécurité en cas de transfert vers un autre État, il s'avère absolument nécessaire de fournir des orientations juridiques aux autorités détentrices en pareille situation. L'absence de dispositions spécifiques dans le droit humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux conduit à penser qu'il serait particulièrement opportun d'établir une série de règles concrètes (de fond et de procédure) qui régiraient les actions des acteurs étatiques et des groupes armés non étatiques, tout en protégeant les droits des personnes transférées. Dans la pratique, de plus en plus de conflits armés non internationaux opposent aujourd'hui des coalitions d'États et un ou plusieurs groupes armés non étatiques dans un pays "hôte". Dès lors, l'incertitude qui règne quant à la façon d'organiser un régime de transfert respectueux du droit, y compris pour ce qui est des responsabilités après un transfert, va sans doute s'accroître plutôt que se dissiper.

---

<sup>11</sup> En temps de conflit armé international, la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 prévoit qu'"une personne protégée ne pourra, en aucun cas, être transférée dans un pays où elle peut craindre des persécutions en raison de ses opinions politiques ou religieuses" (art. 45, par. 4). Par ailleurs l'art. 12 de la 3<sup>ème</sup> Convention de Genève et l'article 45 de la 4<sup>ème</sup> Convention de Genève postulent que les prisonniers de guerre et les internés civils "ne peuvent être transférés par la Puissance détentrice qu'à une Puissance partie à la Convention et lorsque la Puissance détentrice s'est assurée que la Puissance en question est désireuse et à même d'appliquer la Convention".



## **2. Les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations**

### *Introduction*

La cause première des souffrances liées aux conflits armés reste l'incapacité à mettre en œuvre le droit en vigueur, que ce soit par manque de moyens ou de volonté politique, plutôt que le manque de règles applicables ou suffisamment développées. La réalité des conflits armés contemporains montre que des violations du droit international humanitaire sont commises au quotidien, que ce soit par des forces armées gouvernementales ou par des groupes armés non étatiques. Les conséquences sur le plan humanitaire sont dramatiques comme en témoigne le nombre de civils tués ou blessés, de victimes de détention arbitraire et de mauvais traitements, et de personnes déplacées, séparées de leur famille ou portées disparues. Il arrive aussi que des populations entières soient privées des ressources minimales essentielles à leur survie. Il est donc capital de mettre en place des moyens efficaces pour que toutes les parties à un conflit armé respectent les règles de droit international humanitaire.

Ces dernières années, l'accent a été mis sur le renforcement des procédures pénales permettant de sanctionner les auteurs de violations graves du droit international humanitaire. Certains États ont en effet adopté et mis en œuvre des lois nationales en vertu desquelles ils peuvent poursuivre ces personnes. La création de tribunaux internationaux et de la Cour pénale internationale marque également une étape importante dans les efforts déployés pour lutter contre l'impunité. Désormais, le Statut de la Cour dresse une liste de crimes de guerre, y compris de ceux qui sont perpétrés dans le contexte de conflits armés non internationaux. Aussi importants soient-ils, ces efforts ne sont toutefois pas suffisants. De fait, les sanctions pénales ne s'appliquent aux criminels de guerre qu'une fois les atrocités commises, et souvent plusieurs années après les faits. Or, les besoins des victimes sont immédiats : il faut donc disposer de mécanismes qui peuvent prévenir les violations et/ou y mettre fin pendant que les hostilités se poursuivent. Il faut aussi prévoir des procédures qui garantissent que les préjudices subis par les victimes seront reconnus et que des réparations adéquates leur seront rapidement et effectivement accordées. Faute de quoi, les victimes de ces violations resteront sans défense et, dans de nombreux cas, il sera impossible d'engager la responsabilité des parties au conflit.

### *Préoccupations sur le plan humanitaire et juridique*

Compte tenu de ce qui précède, il est jugé nécessaire de renforcer les mécanismes permettant de prévenir et mettre fin aux violations du droit international humanitaire et de les réparer. Les États ont un rôle décisif à jouer dans ce contexte.

- Mettre fin aux violations

Le non-respect du droit international humanitaire par des forces armées étatiques ou des groupes armés non étatiques est l'une des raisons premières des souffrances causées par les conflits armés. Le principal défi à relever pour protéger les victimes dans ces situations consiste donc à persuader les parties concernées de respecter les règles qui les lient, voire à les contraindre de le faire. Par conséquent, il est impératif de prendre des mesures qui permettent non seulement d'anticiper les risques de violation du droit international humanitaire, mais aussi de mettre un terme à ces violations pendant la durée même du conflit. C'est pourquoi il est important de mener une réflexion sur la possibilité d'établir des mécanismes permettant de superviser la conduite des parties belligérantes et pouvant servir de moyens de persuasion ou de pression. De tels dispositifs présupposent l'existence d'organismes capables de clarifier la nature et la portée des violations commises et de décider des mesures les plus appropriées pour y mettre fin. Or, l'une des principales

faiblesses du droit international humanitaire existant tient au manque de moyens adéquats pour mettre un terme aux violations lorsqu'elles se produisent.

De fait, il n'a pas été possible de répondre à cet impératif au moyen des dispositifs prévus par les Conventions de Genève et leur Protocole additionnel I – à savoir le système des puissances protectrices, la procédure d'enquête formelle et la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits. La Commission, en particulier, n'a jamais été saisie, bien qu'elle soit opérationnelle depuis 1991. Cela tient essentiellement au fait que ces mécanismes ne peuvent être actionnés qu'avec le consentement des parties concernées dans chaque cas d'espèce.

Dans la pratique, c'est principalement le CICR qui s'acquitte de certaines tâches de supervision (visites dans les lieux de détention, protection de la population civile, démarches confidentielles en cas de violation du droit humanitaire, etc.). Néanmoins, le rôle du CICR a ses limites, qui sont inhérentes à sa mission et à ses méthodes de travail. En effet, l'institution n'a pas coutume de condamner publiquement les personnes responsables de violations du droit international humanitaire. Sauf dans certaines conditions strictement définies,<sup>12</sup> elle privilégie un dialogue bilatéral confidentiel avec chaque partie au conflit. Si la confidentialité est un argument de poids pour obtenir le meilleur accès possible aux victimes des conflits armés actuels et futurs, l'objectif de ces démarches est de convaincre les parties responsables de violations de changer de comportement et de s'acquitter de leurs obligations. Enfin, il convient de relever que le CICR n'a pas nécessairement autorité pour agir dans tous les cas d'espèce; en temps de conflit armé non international, il n'est habilité à mener une action qu'avec le consentement des parties concernées (offre de services).

Il est vrai que les dispositifs prévus au titre du droit international humanitaire ne sont pas les seuls mécanismes utilisés pour protéger les victimes des conflits armés. Le système des Nations Unies s'emploie depuis de nombreuses années à surveiller le comportement des parties engagées dans des conflits armés, en particulier par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil des droits de l'homme. Bien que ces mécanismes présupposent parfois l'établissement de procédures indépendantes (par exemple des commissions d'enquête ou des rapporteurs spéciaux), leurs décisions finales font souvent l'objet de négociations politiques. Les canaux diplomatiques sont certes un des moyens indispensables pour veiller au respect du droit international humanitaire, mais ils ont aussi leurs limites. Premièrement, il n'est pas certain que ces canaux puissent véritablement constituer une alternative à des mécanismes prévus au titre du droit humanitaire. De fait, dans de nombreux cas, les violations se poursuivent malgré la supervision des organismes des Nations Unies. De surcroît, compte tenu de leur dimension politique, ces organismes intergouvernementaux ont tendance à agir de façon sélective, si bien que leurs décisions risquent inévitablement d'être considérées comme biaisées, ce qui de toute évidence constitue un problème du point de vue du droit international humanitaire.

Les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme ont également contribué à répondre aux besoins des victimes des conflits armés, en particulier en statuant sur des plaintes individuelles. Le rôle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de son homologue européenne est important pour faire respecter les impératifs de justice, de vérité et de réparation, mais ces juridictions ne sauraient remplacer un système de contrôle spécifique au droit international humanitaire. En effet, leur compétence se limite à certaines zones géographiques et leurs décisions se fondent en principe sur les conventions des droits de l'homme qu'elles appliquent, plutôt que sur le droit international humanitaire, qui est une

---

<sup>12</sup> Voir CICR, "Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, Sélection française 2005, pp. 351-360.

autre branche du droit international public. En outre, elles n'ont pas compétence pour se prononcer sur des violations commises par des groupes armés non étatiques, puisque le droit des droits de l'homme ne s'applique pas à ces groupes, contrairement au droit humanitaire. Cette pratique des mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme ne saurait dès lors combler l'absence d'un mécanisme propre au droit humanitaire pleinement efficace. Elle risque de remettre en question la primauté du droit international humanitaire comme étant la branche du droit la plus efficace pour protéger les victimes des conflits armés. Elle risque aussi d'affaiblir le caractère universel et la cohérence de ce droit.

Si la contribution des Nations Unies et des organismes régionaux de protection des droits de l'homme ne doit pas être négligée, la réalité des conflits armés contemporains démontre toutefois qu'aucune solution n'a encore été trouvée pour répondre à la nécessité de garantir des mécanismes de contrôle efficaces et satisfaisants. La question se pose donc de savoir comment renforcer le système de contrôle établi au titre du droit international humanitaire. Faut-il modifier les procédures existantes (à savoir le système des puissances protectrices, la procédure d'enquête formelle et la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits) afin de garantir leur bon fonctionnement dans tous les types de conflits armés ? Est-il préférable de créer des mécanismes nouveaux qui soient mieux adaptés aux réalités contemporaines ? Le cas échéant, quels paramètres devraient être pris en compte pour garantir l'efficacité de ces mécanismes ?

De nombreuses propositions ont été faites à cet égard au fil de l'évolution du droit international humanitaire. Au moment de la rédaction des Conventions de Genève, il avait par exemple été proposé d'établir un "Haut Comité international", qui aurait eu pour tâche de contrôler l'application de ces instruments<sup>13</sup>. Une vingtaine d'années plus tard, le Secrétaire général des Nations Unies a suggéré la nomination d'un "Observateur général" ou d'un "Commissaire général" qui aurait été chargé d'établir et d'administrer un système d'asile ou de refuge pour les civils touchés par les conflits armés<sup>14</sup>. Lors de l'élaboration des Protocoles additionnels de 1977, le CICR a également évoqué différentes pistes, notamment le rôle que pourraient jouer les organisations internationales ou régionales existantes, ou la création d'une commission *ad hoc*<sup>15</sup>. Plus récemment, le Secrétaire général des Nations Unies a suggéré, dans son rapport au Sommet du Millénaire, d'établir un mécanisme de surveillance de l'application des dispositions du droit international humanitaire par les parties en conflit<sup>16</sup>. Enfin, en 2003, le CICR a lancé un vaste processus de consultation sur cette question. Les experts invités à y prendre part, parmi lesquels figuraient des experts gouvernementaux, ont mentionné la possibilité de créer un ou plusieurs mécanismes qui pourraient être chargés de nouvelles fonctions de contrôle du respect du droit international humanitaire: système de rapports, mécanisme de plaintes individuelles, missions d'établissement des faits et examen quasi judiciaire des violations<sup>17</sup>, entre autres.

Quelle que soit la solution choisie pour améliorer le système, l'organisme concerné devrait, de l'avis du CICR, être neutre, indépendant et impartial, et il devrait être obligatoire d'engager une procédure dans une situation donnée. Il serait par ailleurs souhaitable que cet organisme ait compétence pour prendre des décisions juridiquement contraignantes et pas seulement pour formuler des recommandations.

---

<sup>13</sup> *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949, Tome III – Annexes, annexe 21, p. 30, et Tome II, Section B, p. 59.*

<sup>14</sup> *Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé: rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/8052, 1970.

<sup>15</sup> *Protection des victimes des conflits armés non internationaux*, Genève, janvier 1971, p. 76-77.

<sup>16</sup> *Nous les peuples: le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport du Secrétaire général, A/54/2000, 27 mars 2000, par. 212.

<sup>17</sup> CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire*, Séminaire d'experts du CICR, Genève, octobre 2003, p. 19.

- Accorder une réparation aux victimes

Lorsqu'un mécanisme de contrôle établit qu'une violation du droit international humanitaire a été commise, il ne devrait pas seulement s'agir de mettre fin à cette violation ou faire en sorte qu'elle ne se reproduise pas. De plus en plus de victimes essaient aujourd'hui d'obtenir réparation pour les souffrances qu'elles ont endurées. Ces souffrances peuvent être physiques ou psychiques, notamment en cas de torture. Il arrive aussi que les victimes subissent des dommages matériels, comme la perte d'une maison ou de terres. Ces deux formes de préjudice vont souvent de pair. Les blessures des victimes de mines antipersonnel, par exemple, sont à la fois physiques et psychologiques, et entravent souvent leur capacité à générer des revenus adéquats. La réparation a donc une double fonction. Elle doit, dans toute la mesure du possible, aider les victimes à surmonter leur traumatisme et contribuer à leur permettre de continuer leur vie dans les meilleures conditions possibles. C'est à cette seule condition qu'elle peut apporter un début de réponse aux exigences d'humanité et de justice.

Le droit international humanitaire traite de la question de la réparation en termes généraux et il ne le fait que partiellement. Les dispositions conventionnelles qui s'y rapportent (art. 3 de la IV<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 et art. 91 du Protocole additionnel I de 1977) ne s'appliquent pas aux conflits armés non internationaux. La règle exigeant des réparations pour des violations en droit coutumier, en revanche, couvre les conflits armés non internationaux<sup>18</sup>, mais il est difficile de déterminer si la responsabilité est étendue à toutes les parties à un conflit ou uniquement aux États concernés. Par ailleurs, le droit international humanitaire ne spécifie pas dans quelle mesure la réparation doit être directement accordée aux victimes individuelles ou si elle ne concerne que les relations interétatiques. Enfin, la question de la nature de la réparation n'est pas abordée. Il convient de rappeler à cet égard que la réparation ne consiste pas nécessairement en une compensation financière pour les souffrances endurées. D'autres formes de réparation sont possibles comme la restitution (restauration de la liberté, retour des victimes sur leur lieu de résidence et restitution des biens, etc.), la réadaptation (prise en charge médicale et psychologique, accès à des services juridiques et sociaux, etc.), la satisfaction (vérification des faits et divulgation complète et publique de la vérité, excuses publiques, sanctions légales et administratives, etc.) ou la garantie que les violations ne se reproduiront pas. Une réparation peut aussi être accordée à des personnes ou à des groupes de personnes en fonction de l'ampleur des préjudices subis<sup>19</sup>.

*Observations finales sur les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire et les réparations en faveur des victimes de violations*

En raison de la récurrence à large échelle des violations les plus graves du droit international humanitaire, il convient de poursuivre et de relancer la réflexion sur la façon d'améliorer concrètement les mécanismes prévus pour faire face à cette réalité intolérable. Cette réflexion devrait porter sur tous les aspects de la question et conjuguer différentes approches complémentaires. S'il est important d'appliquer les mesures existantes pour prévenir les violations, il est aussi urgent que la communauté internationale participe largement à un débat sur la façon de renforcer les mesures de contrôle applicables à toutes les parties pendant le déroulement des conflits armés. Enfin, il convient également de mieux

---

<sup>18</sup> Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règles 149 et 150.

<sup>19</sup> Ces questions sont développées dans un instrument de droit non contraignant, qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005 : *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*.

prendre en considération les suites à donner aux infractions, en particulier en matière de réparation pour les victimes.

### 3. La protection de l'environnement naturel

#### *Introduction*

Les conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non internationaux, causent souvent de graves dommages à l'environnement naturel<sup>20</sup> et contribuent à sa destruction, en affectant notamment la faune, la flore, les sols, les sources d'eau et des écosystèmes tout entiers. Il est par exemple arrivé que des attaques contre des sites industriels, des puits de pétrole ou d'autres infrastructures provoquent de graves problèmes de pollution. Des campagnes de défoliation massives ont aussi été menées par des belligérants pour améliorer leur position stratégique.

De telles pratiques peuvent avoir des conséquences dramatiques pour l'environnement et les ressources naturelles et, partant, menacer le bien-être, la santé et même la survie des populations locales. Elles peuvent aussi avoir un impact sur de vastes régions, parfois des années voire des décennies après la fin des hostilités. Si des dommages environnementaux sont, dans une certaine mesure, inhérents à tout conflit armé, ils doivent être limités.

#### *Préoccupations sur le plan humanitaire et juridique*

Le droit international de l'environnement a été renforcé au cours des dernières décennies en raison d'une prise de conscience accrue de la dégradation des ressources naturelles de la planète provoquée par l'homme. Cette évolution n'a toutefois pas été répercutée en droit international humanitaire, bien que les opérations militaires aient de graves conséquences sur l'environnement naturel. Le CICR estime donc qu'il est temps de s'atteler à cette problématique.

- Les dommages causés à l'environnement naturel ou sa destruction constituent une menace pour le bien-être, la santé et la survie de populations entières

L'environnement naturel est vital pour assurer le bien-être, la santé et la survie des générations présentes et futures. Les graves dommages environnementaux qui vont de pair avec nombre de conflits armés ne font qu'accroître la vulnérabilité des populations touchées.

La destruction de centrales électriques, d'usines chimiques et d'autres sites industriels, de canalisations et d'égouts, et les décombres qui en résultent risquent de provoquer de graves contaminations des sources d'approvisionnement en eau, des terres arables et de l'air, mettant en péril la santé et la survie de populations entières. Par exemple, durant la campagne de bombardements contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, certaines zones ont été gravement polluées à la suite d'attaques qui ont détruit des dizaines de sites industriels, mettant en péril la santé de la population locale et risquant de causer des dommages écologiques à long terme<sup>21</sup>. De même, à la suite du bombardement de la centrale électrique de Jiyeh durant le conflit armé au Liban en 2006, de 10 000 à 15 000 tonnes de fioul se sont déversées dans la mer Méditerranée, polluant gravement les zones littorales, y compris une réserve écologique protégée. Les conséquences de cette attaque ont été telles

---

<sup>20</sup> Il faut souligner que la définition de l'environnement naturel est en elle-même controversée et mériterait d'être précisée.

<sup>21</sup> PNUE/ONU-Habitat, *Le conflit du Kosovo : ses conséquences sur l'environnement et les établissements humains*, 1999, p. 28-71.

qu'une assistance internationale intensive a été nécessaire pour mener à bien les opérations de nettoyage, qui dépassaient les capacités locales<sup>22</sup>.

Les conséquences des dégâts causés à l'environnement peuvent être désastreuses pour la population civile et se traduire notamment par une pénurie de nourriture et d'eau potable, la perte de terres cultivables et de revenus ou des problèmes de santé. Les dommages environnementaux ont souvent un impact sur les écosystèmes et les ressources naturelles longtemps après la fin des hostilités et peuvent s'étendre au-delà des frontières d'un pays. Il arrive que des personnes n'aient d'autre choix que d'abandonner leur maison durant ou après un conflit pour trouver de meilleures conditions de survie.

Les belligérants s'attaquent parfois délibérément au milieu naturel dans le cadre de leur stratégie militaire. Certains ont eu recours à la déforestation pour améliorer la mobilité de leurs troupes ou pour localiser plus facilement l'ennemi dans des zones où la végétation était particulièrement dense. Un autre exemple est celui de la guerre du Golfe en 1991. La destruction délibérée de plus de 600 puits de pétrole au Koweït a provoqué une pollution de très grande envergure. Mais il arrive aussi que les dégâts environnementaux ne soient que des conséquences indirectes des hostilités, quand les parties au conflit ciblent un objectif militaire et que leur attaque cause des dommages collatéraux à l'environnement.

L'environnement naturel bénéficie de la protection *générale* que le droit international humanitaire octroie aux biens civils. Cette protection s'applique aussi longtemps que l'environnement ne peut pas être considéré comme un objectif militaire. Elle existe à la fois dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Cela signifie que les règles régissant la conduite des hostilités – principes de distinction, de proportionnalité et de précaution – sont applicables en l'espèce et que les parties au conflit doivent les respecter, en tenant dûment compte des effets sur l'environnement dans la conduite de leurs opérations militaires. Il convient toutefois de se demander dans quelle mesure ces règles générales relatives à la protection des biens civils sont suffisantes pour assurer en pratique une protection efficace de l'environnement naturel.

Le droit international humanitaire prévoit aussi une protection *spéciale* de l'environnement naturel. Dans les conflits armés internationaux, il est interdit de causer "des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel" en vertu du Protocole additionnel I<sup>23</sup>. De l'avis du CICR, il conviendrait d'étudier si cette disposition peut être renforcée. Premièrement, chacun des trois critères énoncés ("étendus, durables et graves") établit un seuil de dommages élevé mais imprécis. La signification de ces termes pourrait être clarifiée pour améliorer l'efficacité de cette règle. Deuxièmement, ces critères s'appliquent cumulativement, ce qui implique que la règle ne protège l'environnement naturel que contre des événements particulièrement catastrophiques, qui pourraient être qualifiés d'"écocides". Le seuil requis pour que des dommages environnementaux soient considérés comme interdits par des dispositions du droit international humanitaire semble donc particulièrement élevé.

Dans les conflits armés non internationaux, aucune règle spécifique du droit humanitaire conventionnel ne protège spécifiquement l'environnement naturel, notamment dans la conduite des hostilités. L'article 3 commun et le Protocole additionnel II sont muets sur ce point. Il est vrai néanmoins que le droit international coutumier prévoit certaines obligations pour la protection de l'environnement<sup>24</sup> mais leur portée et incidences exactes devraient de

<sup>22</sup> PNUE, *Lebanon: Post-Conflict Environmental Assessment*, 2007, p. 42-49.

<sup>23</sup> Protocole additionnel I, art. 35 et 55; Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règle 45.

<sup>24</sup> Voir Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règles 43 à 45.

toute évidence être clarifiées ou développées. Par exemple, le droit coutumier régissant les conflits armés non internationaux ne semble pas définir clairement un seuil de gravité au-delà duquel les dommages causés à l'environnement seraient prohibés. Compte tenu de cette incertitude, il peut s'avérer difficile d'assurer une protection efficace dans la pratique. De surcroît, on ne sait pas précisément dans quelle mesure les parties à un conflit de ce type sont tenues de prendre des précautions dans la conduite de leurs opérations militaires en vue d'éviter ou de réduire au minimum les dommages qu'elles pourraient incidemment causer à l'environnement. Étant donné que la majorité des conflits armés aujourd'hui sont de caractère non international, il est urgent de dissiper ces incertitudes juridiques.

- Manque de mécanismes pour faire face aux conséquences des dommages environnementaux

Comme indiqué plus haut, les dommages causés à l'environnement durant les conflits armés sont parfois étendus, dépassant largement la zone de combat. Ils peuvent également avoir des conséquences à long terme, qui persistent même après la fin des hostilités. Par exemple, l'infiltration de produits chimiques et autres substances polluantes dans les sols et les nappes phréatiques à la suite d'opérations militaires peut provoquer d'innombrables dommages à l'environnement. Ces produits peuvent provenir de la destruction de centrales électriques, d'usines chimiques et d'autres infrastructures industrielles, mais aussi des décombres provoqués par des attaques contre d'autres objectifs militaires. Dans certains cas, des substances dangereuses ont été abandonnées par des parties au conflit au moment où elles quittaient les zones de combat. Par exemple, à Astana, un petit village en Afghanistan, des produits chimiques dangereux servant au lancement de missiles ont pollué durant des années des terres sur lesquelles les habitants font paître leur bétail, exposant la population locale à de grands risques<sup>25</sup>.

Il en résulte que l'accès des civils aux ressources indispensables à leur survie est entravé pour des raisons de sécurité. La population peut aussi souffrir de graves problèmes de santé. Il est donc essentiel de mener une réflexion approfondie sur de possibles mécanismes et procédures pour faire face aux conséquences immédiates et à long terme des dommages environnementaux<sup>26</sup>.

Premièrement, ces mécanismes devraient être habilités à évaluer la nature et l'ampleur des dégâts que les violations du droit international humanitaire causent à l'environnement dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Ils devraient également être compétents pour mener des enquêtes sur des violations présumées des règles internationales applicables et pour décider des formes de réparation les plus appropriées dans chaque situation. Il pourrait être exigé, par exemple, que la source de nuisance soit retirée et que la zone touchée soit décontaminée. Des solutions et options devraient être envisagées à cet égard dans le cadre plus large de la réflexion engagée en vue d'améliorer la mise en œuvre du droit international humanitaire et d'accorder une réparation aux victimes de violations en général.

Deuxièmement, d'un point de vue strictement juridique, comme les parties à un conflit armé ne peuvent être tenues responsables de leurs actes que si elles manquent aux obligations qui les lient, il conviendrait de se demander si de nouveaux mécanismes pourraient également avoir une compétence pour évaluer les dommages environnementaux qui résultent d'activités licites et comment y remédier. Ces mécanismes devraient apporter des

---

<sup>25</sup> PNUE, *Ground Contamination Assessment Report, Military Waste Storage Site, Astana, Afghanistan*, décembre 2006.

<sup>26</sup> PNUE, *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law*, novembre 2009, p. 53.

solutions en matière d'assistance aux victimes et de dépollution de l'environnement à la suite des conflits armés.

Finalement, compte tenu par exemple de la complexité des travaux à entreprendre pour réparer les usines et autres installations endommagées ou pour nettoyer les sols pollués et les décombres, il serait aussi opportun d'élaborer des règles en matière d'assistance et de coopération internationales. Ces règles pourraient être développées en lien avec de nouveaux mécanismes ou, au contraire, indépendamment de ces mécanismes. Elles pourraient s'appliquer à des dommages à l'environnement causés par toute opération militaire - licite ou illicite.

Ces règles offriraient des pistes nouvelles et prometteuses pour faire face aux conséquences des conflits armés sur l'environnement. Un nouveau système pourrait être instauré en s'inspirant des règles similaires qui ont été récemment établies pour remédier aux conséquences des mines et autres restes explosifs de guerre<sup>27</sup>.

- Destruction des zones présentant un intérêt écologique majeur

Les hostilités armées peuvent avoir des conséquences particulièrement désastreuses lorsqu'elles se déroulent dans des zones présentant un intérêt écologique majeur. Les régions qui abritent des écosystèmes uniques ou des espèces menacées risquent d'être complètement détruites si elles ne font pas l'objet d'une protection efficace et spécifique. Il n'y a actuellement aucune garantie que ces régions ne seront pas le théâtre d'affrontements entraînant des dégâts inévitables et des répercussions à long terme sur l'environnement. Par exemple, le Parc national des Virunga (République démocratique du Congo), qui est l'une des régions les plus riches de toute l'Afrique en termes de biodiversité, a été touché par des conflits armés tout au long de ces vingt dernières années. Cette violence chronique a eu des conséquences directes et indirectes sur le milieu naturel ; des espèces sont menacées et des habitats ont été détruits, ce qui met en péril la survie des populations locales<sup>28</sup>.

Pour éviter les conséquences des hostilités, certains milieux fragiles ou zones d'intérêt écologique majeur, tels que les nappes phréatiques, les parcs nationaux et les habitats des espèces menacées, devraient être des zones interdites à toute activité militaire. Il conviendrait par conséquent de les délimiter et de les désigner de manière claire avant que n'éclate un conflit armé ou pour le moins au début des hostilités. Ces zones ne pourraient pas être utilisées pour mener des opérations militaires, et la présence de combattants ou de matériel militaire y serait interdite. L'établissement d'un tel système de zones particulièrement protégées pourrait s'inspirer, par exemple, du système de protection renforcée qui existe pour les biens culturels. Selon ce système certains biens culturels d'une haute importance pour l'humanité sont inscrits sur une liste et les parties concernées s'engagent à s'abstenir absolument de les utiliser à l'appui d'actions militaires. Ces biens sont alors protégés contre les attaques aussi longtemps qu'ils ne sont pas utilisés à des fins militaires.<sup>29</sup>

Comme il n'existe aujourd'hui aucun moyen de conférer une telle protection internationalement reconnue à des zones naturelles spécifiques, sauf potentiellement au

<sup>27</sup> Voir la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, 18 septembre 1997, art. 6 ; et le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V à la Convention de 1980), 28 novembre 2003, art. 7 et 8.

<sup>28</sup> Institut international du développement durable, *MEAs, Conservation and Conflict: A Case Study for Virunga National Park*, République démocratique du Congo, 2008 ; et Kalpers J., *Volcans en état de siège : impact d'une décennie de conflits armés dans le massif des Virunga*, Biodiversity support Program, 2001.

<sup>29</sup> Voir le Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.



travers de l'établissement d'une zone démilitarisée (ce qui nécessite un accord entre parties au conflit), un renforcement du droit est préconisé en vue d'établir une protection territoriale qui s'appliquerait aux zones d'importance écologique majeure dans les conflits armés internationaux et non internationaux<sup>30</sup>.

#### *Observations finales sur la protection de l'environnement naturel*

Une importance croissante a été accordée à la protection de l'environnement naturel ces dernières décennies. Les États sont désormais conscients de la nécessité de faire face au réchauffement climatique, à la déforestation, à la pollution marine, à l'épuisement des ressources naturelles, à la disparition des habitats et à l'extinction de certaines espèces, entre autres. Du fait de cette prise de conscience, le droit international de l'environnement a connu un développement considérable.

Parallèlement, l'importance de la protection de l'environnement dans les conflits armés, notamment les conflits non internationaux, a aussi été reconnue. Néanmoins, les efforts de clarification et de renforcement du droit international humanitaire dans le domaine de la protection de l'environnement ne sont pas suffisants. Le CICR est d'avis que les règles de droit international humanitaire applicables devraient être plus explicites et développées pour veiller au bien-être des générations actuelles et futures, et assurer leur subsistance.

## **4. La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays**

### *Introduction*

L'une des conséquences les plus fréquentes des conflits armés aujourd'hui est que d'innombrables personnes sont contraintes de fuir de chez elles. Un tel bouleversement de la vie d'un si grand nombre de personnes est une source de préoccupation croissante sur tous les continents. On estime que plus de 27 millions<sup>31</sup> de personnes étaient déplacées en 2010 dans le monde, parmi lesquelles beaucoup ont fui des conflits armés non internationaux. Une enquête réalisée à l'échelon mondial par le CICR en 2009 auprès de personnes qui ont dû quitter leur foyer en raison de conflits a révélé l'ampleur colossale des déplacements – plus de la moitié des personnes touchées par des hostilités armées sont en effet contraintes de fuir de chez elles<sup>32</sup>. Comme l'a souligné le président du CICR "le déplacement interne est l'un des défis humanitaires les plus alarmants de notre époque"<sup>33</sup>.

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ou "déplacés internes", sont, d'après la définition qui en est communément donnée, "des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État"<sup>34</sup>. L'étude du CICR a porté sur les personnes déplacées dans le contexte de conflits armés.

---

<sup>30</sup> Voir par exemple PNUE, *Protecting the Environment During Armed Conflict. An Inventory and Analysis of International Law*, novembre 2009, p. 54.

<sup>31</sup> Centre de surveillance des déplacements internes et Conseil norvégien pour les réfugiés, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, mars 2011, p. 8.

<sup>32</sup> *Notre monde. Perspectives du terrain*, IPSOS/CICR, 2009.

<sup>33</sup> *Le déplacement interne dans les conflits armés : faire face aux défis*, Rapport du CICR, novembre 2009.

<sup>34</sup> *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, document des Nations Unies, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998, par. 2.

Au cours de la dernière décennie, les conflits armés non internationaux ont été la cause de la plupart des nouveaux déplacements de population. Aujourd'hui, plus de la moitié des déplacés internes dans le monde se trouvent dans cinq pays touchés par des conflits de ce type, à savoir le Soudan, la Colombie, l'Irak, la République démocratique du Congo et la Somalie. Dans le cadre de ses opérations en faveur des personnes déplacées dans ces pays et dans d'autres,<sup>35</sup> le CICR a identifié des problèmes humanitaires récurrents qui affectent ces personnes. Bien que le droit international humanitaire protège ces personnes en tant que civils, force est de constater que ce régime juridique ne prend pas (ou pas suffisamment) en compte certains de ces problèmes humanitaires. Les obstacles à la liberté de mouvement ainsi qu'au retour ou à la réinstallation volontaires, les entraves au caractère civil des camps de déplacés internes, et l'absence de mécanismes de recours individuel ou de compensation pour les biens perdus sont autant de problèmes auxquels font face les déplacés internes tous les jours et pour lesquels le droit international humanitaire donne peu d'orientations précises aux parties en conflit.

Certes, des progrès significatifs ont été faits dans le domaine de la protection des déplacés internes depuis la fin des années 90<sup>36</sup>. La plupart des textes de référence présentent toutefois des faiblesses du point de vue juridique. Ainsi, les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, principal texte de référence en la matière, est un instrument non contraignant. La *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, adoptée en 2009, a constitué un grand pas en avant pour la protection des personnes déplacées en Afrique, mais elle est un instrument régional et non universel. Le droit international humanitaire coutumier contient des règles spécifiques concernant le déplacement interne, mais ces règles, au nombre de cinq, ne sauraient donner suffisamment de réponses à tous les problèmes humanitaires graves auxquels font face des millions de déplacés internes.

Avant de mentionner certaines préoccupations sur le plan humanitaire et juridique, il faut rappeler que les violations du droit international humanitaire sont la cause la plus fréquente des déplacements internes dans les conflits armés. Par conséquent, la prévention des violations du droit est au départ le meilleur moyen d'éviter que des déplacements de population ne se produisent. Si toutes les parties à un conflit armé respectaient les règles fondamentales du droit international humanitaire, la plupart des déplacements et des souffrances endurées par les déplacés internes et les autres personnes touchées par les hostilités pourraient être évités. Néanmoins, le CICR estime également que les questions présentées ci-dessous posent des problèmes de protection spécifiques pour les déplacés internes en raison du manque de règles conventionnelles applicables ou suffisamment développées.

#### *Préoccupations sur le plan humanitaire et juridique*

- Liberté de mouvement

---

<sup>35</sup> Compte tenu de son mandat, le CICR est présent depuis des années dans ces pays. Son action humanitaire est guidée par la vulnérabilité et les besoins essentiels de toutes les personnes touchées par les hostilités armées, y compris les déplacés internes qui sont protégés par le droit international humanitaire en tant que civils. Par conséquent, la protection de ces personnes et l'assistance qui peut leur être fournie sont naturellement au cœur du mandat et des activités du CICR.

<sup>36</sup> À noter par exemple l'adoption des *Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (1998) ; la ratification universelle des Conventions de Genève de 1949 ; l'augmentation du nombre de ratifications des principaux traités des droits de l'homme et des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 ; l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale ; la clarification des règles coutumières du droit international humanitaire ; et l'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) en 2009.

Le déplacement peut être un moyen d'échapper aux conséquences des hostilités armées. Toutefois, même si des civils souhaitent fuir les affrontements ou les violations du droit international humanitaire, il est fréquent que les parties au conflit les en empêchent. Si certaines restrictions de mouvement qui peuvent entraver leur fuite ne sont pas nécessairement illicites en soi (comme les couvre-feux), il arrive fréquemment que les obstacles posés par les parties au conflit sont arbitraires et mettent les personnes concernées en danger. En outre, une fois déplacées, il arrive que les personnes se retrouvent confinées dans un camp, un village ou tout autre endroit et ne puissent pas s'éloigner davantage de la zone de conflit ni vaquer à leurs occupations quotidiennes ou trouver un emploi. De plus, les déplacés internes sont souvent transférés ou forcés de regagner leur foyer sans être convenablement informés ou sans que des options valables leur soient offertes.

Le droit international humanitaire n'établit pas de droit général à la "liberté de mouvement". L'interdiction des déplacements forcés prévue à l'article 17 du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève porte essentiellement sur le droit *de ne pas* être contraint sans justification de quitter son lieu de résidence ou son pays. Elle ne garantit pas le droit de quitter son lieu de résidence ou de se déplacer d'une région du pays à l'autre, ce qui serait pourtant essentiel pour permettre aux personnes de fuir les zones d'hostilités.<sup>37</sup> En outre, aucune disposition ne garantit le droit d'entrer et de sortir librement des camps ou de toute autre zone confinée. Il apparaît donc nécessaire d'élaborer des dispositions spécifiques en matière de liberté de mouvement afin de permettre aux civils de fuir les conséquences des hostilités armées et de continuer à vivre une existence aussi normale que possible, même en étant déplacés.

- Unité familiale

Un déplacement est synonyme de bouleversement et de vulnérabilités nouvelles ou exacerbées, à plus forte raison s'il est provoqué par un conflit armé. Les femmes, les enfants et les personnes âgées et handicapées, en particulier, sont davantage exposés à la violence lorsqu'ils sont séparés de leur famille et de leur communauté.

Si le droit international humanitaire protège les déplacés internes contre tout acte de violence, l'article 3 commun aux Conventions de Genève et le Protocole additionnel II n'établissent pas que les membres d'une famille ne pourront pas être séparés en cas de déplacement. Des dispositions visant à préserver l'unité familiale permettraient aux membres d'une même famille d'assumer le rôle vital qu'ils peuvent jouer quand, confrontés aux défis du déplacement, ils peuvent se soutenir moralement et matériellement.

- Retour ou réinstallation, volontaire ou forcé(e)

La détresse des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays peut être encore exacerbée lorsque leur déplacement dure de nombreuses années et qu'elles ne peuvent pas rentrer chez elles ou dans leur lieu de résidence habituel, ni trouver une autre solution durable. Leurs biens peuvent avoir été détruits ou pris par d'autres, et leurs terres peuvent être occupées ou rendues inutilisables suite aux hostilités. Il se peut aussi que ces personnes craignent des représailles à leur retour. Leur intégration dans la communauté qui les a accueillies peut aussi être problématique si elles se heurtent à l'hostilité de la population locale ou si les autorités ne leur permettent pas de rester dans cette communauté. Il arrive que les déplacés internes soient renvoyés chez eux, même si la situation peut encore être dangereuse pour eux. Certaines personnes ne veulent pas regagner leur foyer et

---

<sup>37</sup> La liberté de mouvement existe en droit international des droits de l'homme (cf. Article 12 du Pacte International Relatif aux droits civils et politiques) mais elle contient un certain nombre de limitations. Elle est notamment dérogeable en temps de conflit armé; et elle ne lie que les Etats.

préfèreraient s'installer ailleurs, mais elles n'en ont pas le droit. De l'avis du CICR, il est essentiel dans ces situations que les autorités prennent les mesures nécessaires, dans le cadre de leurs moyens, pour faciliter la mise en place de toutes les solutions possibles.

Bien que les règles conventionnelles régissant les conflits armés non internationaux ne garantissent pas explicitement un droit au retour, une règle du droit international humanitaire coutumier reconnaît ce droit<sup>38</sup>. Cependant, malgré cet apport du droit coutumier, le cadre juridique devrait encore être complété sur ce point. La règle coutumière ne fait aucune mention d'un devoir positif qu'auraient les parties au conflit de prendre toutes les mesures possibles pour faciliter un retour volontaire dans la dignité et en toute sécurité. Selon les circonstances et les capacités des parties en conflit, ces mesures pourraient aller du déminage au rétablissement des services essentiels, en passant par une assistance pour répondre aux besoins urgents (abri, nourriture, approvisionnement en eau et soins médicaux), la distribution d'outils de construction, d'articles ménagers, d'outils agricoles et de semences, la remise en état des écoles, des centres de santé et des marchés, des programmes de formation professionnelle, et l'autorisation de visiter le lieu de résidence avant le retour proprement dit. Si le retour ou la réinstallation forcée seraient certainement dans beaucoup de cas contraires à certaines règles du droit international humanitaire, ce dernier n'interdit pas explicitement le retour ou la réinstallation forcée.

Compte tenu du problème urgent de trouver des solutions durables pour le nombre toujours croissants de personnes déplacées dans les conflits armés, des règles de droit international humanitaire spécifiques sur le retour et la réinstallation sembleraient constituer le meilleur moyen de donner des orientations plus claires aux parties en conflit et de contribuer ainsi à une meilleure protection de cette population hautement vulnérable.

- Caractère civil des camps de déplacés internes

Bien que les camps puissent être une solution appropriée pour faire face à l'afflux massif de déplacés internes, le CICR estime qu'il faudrait les éviter dans la mesure du possible. En effet, ces camps créent souvent des besoins et des dépendances supplémentaires car les résidents n'ont pas les moyens de subvenir à leurs propres besoins. Dans les camps, les déplacés internes sont notamment exposés au risque d'attaques directes, d'infiltration par des groupes armés et d'extorsion. De tels actes ont été largement constatés dans les camps de réfugiés. Les organisations internationales qui traitent des problèmes liés au déplacement adhèrent à la politique consistant à maintenir le caractère civil des camps de réfugiés<sup>39</sup>.

Dans certains cas toutefois, l'accueil des déplacés dans des camps restera une réalité, notamment en cas de crises aiguës, lorsque des déplacés arrivent en grand nombre à un endroit. Il devient alors impératif de prévenir activement les risques susmentionnés. Bien entendu, les règles générales du droit international humanitaire garantissent déjà une protection aux déplacés internes en tant que civils et aux camps de déplacés en tant que biens de caractère civil pour autant qu'ils ne soient pas utilisés à des fins militaires. Néanmoins, il serait souhaitable de prévoir des règles ou standards plus spécifiques permettant de garantir le caractère civil des camps de déplacés internes.

- Documents justificatifs

Bien souvent, les personnes déplacées ne possèdent pas certains papiers ou les ont perdus. Elles doivent alors faire face à toutes sortes de problèmes : elles ne peuvent pas prouver

---

<sup>38</sup> Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. (éd.), *Droit international humanitaire coutumier, volume I : Règles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, règle 132.

<sup>39</sup> *Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile*, HCR, septembre 2006.

leur identité, ni revendiquer une propriété, ni se déplacer librement, ni encore recevoir une assistance sociale ou humanitaire. Dans de nombreuses situations, les déplacés internes ne peuvent faire valoir leurs droits ou avoir accès à des aides sociales que sur présentation de certains documents tels qu'une carte d'identité, un passeport, un acte de naissance ou de mariage, un diplôme, des certificats de couverture sanitaire et sociale, ou un titre de propriété. Le fait qu'ils ne soient pas en possession de ces documents peut également entraver leur retour ou la recherche d'autres solutions durables, par exemple en cas de différend portant sur un bien ou un héritage. Cela a pour effet de prolonger la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent certains groupes, comme les ménages dirigés par des femmes et les minorités ethniques dont les membres possèdent généralement moins de documents attestant de leurs droits.

Si les règles applicables aux situations de conflit armé international couvrent certains aspects de ce problème, notamment en ce qui concerne les enfants<sup>40</sup>, les règles du droit international humanitaire régissant les conflits armés non internationaux ne traitent pas de la question des documents justificatifs. Il est donc nécessaire d'élaborer des dispositions spécifiques en la matière, de façon à diminuer sensiblement les difficultés que rencontrent les déplacés internes. Ces dispositions pourraient faire obligation aux parties à un conflit armé de faciliter la délivrance de nouveaux documents ou le remplacement de documents perdus durant le déplacement tels que passeports, pièces d'identité et actes de naissance ou de mariage.

- Mécanismes individuels, y compris compensation pour les biens perdus

Comme indiqué antérieurement, le droit international humanitaire actuel ne prévoit pas de mécanismes permettant aux victimes d'exercer un recours individuel en cas de violation du droit et de réclamer une réparation. Il s'agit là d'une lacune générale, qui porte préjudice non seulement aux déplacés internes, mais aussi à d'autres victimes de violations du droit international humanitaire. Le droit international humanitaire ne prévoit pas non plus la mise en place d'autres mécanismes qui contribueraient à alléger les pertes et souffrances des personnes déplacées et de trouver des solutions pour parfois un nombre important de personnes. Sur le plan humanitaire, la perte de ses biens est l'une des graves conséquences du déplacement. Les violations du droit au logement, à la terre et à la propriété vont souvent de pair avec ce phénomène. Lorsqu'ils perdent leur maison et leurs terres, les déplacés internes se retrouvent sans abri, ni moyens de subsistance. Le fait qu'ils ne puissent pas récupérer leur maison et leurs terres ou recevoir une compensation pour les pertes subies entrave de toute évidence la recherche d'une réinstallation durable.

Si le droit international humanitaire en vigueur est muet sur ces questions, il est important de signaler que bon nombre d'accords et de lois nationales reconnaissent le droit à un recours et à des compensations. Des mécanismes de restitution des biens s'inscrivent souvent dans le cadre des initiatives mises en place à la fin des hostilités et engagent les deux parties au conflit. Par ailleurs, certaines règles de droit international humanitaire régissent la période qui suit un conflit, par exemple en matière de recherche des blessés, des malades et des morts (Protocole additionnel II, art. 8) et d'amnistie (Protocole additionnel II, art. 6, par. 5). Par conséquent, il est concevable qu'un instrument du droit international humanitaire prévoit un mécanisme qui serait mis en place après un conflit armé en vue de faciliter la recherche de solutions durables pour les personnes déplacés.

#### *Observations finales sur la protection des déplacés internes*

Les violations du droit international humanitaire sont la cause la plus fréquente des déplacements internes dans les conflits armés. Par conséquent, la prévention des violations

---

<sup>40</sup> Voir IV<sup>e</sup> Convention de Genève, art. 50, par. 2, et Protocole additionnel I, art. 78, par. 3.

du droit est au départ le meilleur moyen d'éviter que des déplacements de population ne se produisent. Si toutes les parties à un conflit armé respectaient les règles fondamentales du droit international humanitaire, la plupart des déplacements et des souffrances endurées par les déplacés internes et les autres personnes touchées par les hostilités pourraient être évités. Néanmoins, le CICR estime également que les questions présentées ci-dessus posent des problèmes de protection spécifiques pour les déplacés internes faute de règles conventionnelles applicables ou suffisamment développées. À la lumière de son action en faveur des personnes déplacées en raison des conflits armés, le CICR est convaincu que le développement du droit international humanitaire applicable aux situations de déplacement aura pour effet de renforcer la protection des déplacés internes dans la pratique. Ce travail devrait être envisagé dans le but de renforcer les règles et normes existantes et devrait compléter les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*<sup>41</sup>, de mieux en mieux reconnus.

## **5. La consultation sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés**

Comme mentionné en introduction, l'étude du CICR sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés est le fruit d'une réflexion interne de l'organisation, motivée par la nécessité d'assurer que le droit international humanitaire réponde encore aujourd'hui aux problèmes humanitaires constatés sur le terrain. Cette étude constitue une étape préliminaire, une base pour des discussions plus larges. Dans ce but, le CICR a souhaité engager un dialogue approfondi en trois étapes principales: a) Le CICR a d'abord voulu s'adresser prioritairement aux États dans le cadre d'un processus de consultations bilatérales. Il est en effet nécessaire que ces derniers soient étroitement associés à toute entreprise visant à renforcer le droit international humanitaire. b) Ce dialogue se poursuit désormais dans le cadre de la 31<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cet événement offre d'abord une plateforme permettant à tous les États de s'exprimer dans un cadre multilatéral. Il permet ensuite d'ouvrir le débat à toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. c) Il conviendra enfin de déterminer, d'entente avec les participants à la Conférence internationale, sous quelle forme ce dialogue devrait se poursuivre par la suite en vue d'aboutir à des propositions permettant d'améliorer concrètement le sort des victimes des conflits armés.

Cette dernière section se concentre sur la première étape de ce dialogue. Elle présente les résultats de la consultation et annonce les conséquences que le CICR souhaite en tirer pour l'avenir.

Au cours de cette étape, le CICR a pris l'initiative de nouer des contacts bilatéraux avec un groupe de gouvernements représentatifs de toutes les régions du monde. Il s'est montré en outre ouvert à entamer un dialogue avec tout autre gouvernement souhaitant participer à ce processus. Ces démarches avaient pour but de déterminer dans quelle mesure les États partagent les conclusions de l'étude du CICR sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés. Elles visaient aussi à recueillir des propositions quant au processus qu'il conviendrait d'engager pour répondre de manière plus appropriée aux besoins humanitaires mis en lumière dans cette étude.

Les problématiques abordées au cours de cette consultation ont suscité un grand intérêt de la part des États ayant participé à cet exercice. La plupart d'entre eux ont transmis au CICR des commentaires approfondis, souvent sous forme écrite, portant à la fois sur des questions

---

<sup>41</sup> Document des Nations Unies, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

de substance et de processus. Les résultats de cette consultation constituent dès lors une bonne base de réflexion en vue de la Conférence internationale et de son suivi.

Comme mentionné en introduction de ce rapport, les États ayant participé à la consultation ont largement confirmé que le droit international humanitaire, de manière générale, continue de proposer des réponses appropriées aux besoins humanitaires résultant des conflits armés. Ils ont convenu que, dans la majorité des cas, la meilleure façon de répondre aux besoins des victimes consiste à garantir le respect de ce cadre juridique. La plupart des États consultés ont également partagé l'analyse des problèmes humanitaires exposée dans l'étude du CICR. Ils ont reconnu que les quatre domaines mis en évidence dans cette étude soulèvent des préoccupations sérieuses en pratique.

Les positions exprimées concernant la meilleure façon de répondre à ces préoccupations sur le plan juridique sont en revanche diversifiées et restent donc ouvertes à la discussion. Certains États consultés se sont montrés favorables au développement de nouvelles règles conventionnelles. Ils estiment que seules des règles juridiquement contraignantes sous forme de traités internationaux permettront véritablement d'améliorer la situation des victimes des conflits armés. D'autres États ont en revanche exprimé des réserves quant à cette perspective. Ils ont souligné que la forme conventionnelle n'est pas forcément la mieux adaptée pour tous les domaines et que d'autres voies, privilégiant un renforcement progressif du droit international humanitaire, doivent aussi être explorées. La consultation n'a donc pas permis d'aboutir à une tendance généralement partagée sur ce point.

Les États ayant participé aux consultations ont aussi clairement indiqué qu'il ne serait pas réaliste de travailler simultanément dans les quatre domaines identifiés. Ils ont signifié que des priorités devraient être établies. À leur avis, les futures discussions devraient se concentrer sur des sujets susceptibles de réunir un large intérêt de la part des États. Il convient dès lors d'examiner plus précisément le résultat des consultations bilatérales en fonction de chacun des domaines proposés par le CICR.

a) Dans leur grande majorité, les États consultés ont clairement reconnu que le droit international humanitaire doit être renforcé pour assurer une meilleure *protection des personnes privées de liberté*. Ils admettent que ce régime juridique, dans son état actuel, ne permet pas de répondre à tous les besoins humanitaires existant dans les conflits armés contemporains. Plusieurs de ces États ont ainsi souligné la nécessité d'assurer une meilleure protection juridique des personnes détenues pour raisons de sécurité dans des conflits armés non internationaux. Des orientations juridiques claires sont nécessaires pour prévenir la détention arbitraire; ces orientations devraient déterminer les raisons permettant de recourir à ce type de mesure en temps de conflit armé non international de même que les garanties procédurales applicables. Dans ce but certains États ont fait référence aux principes et garanties proposés par le CICR en 2005, sur la base du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et ont indiqué que ces principes et garanties pourraient constituer une base adéquate pour initier un futur renforcement du droit sur ces questions. Des États ont aussi reconnu qu'il importerait d'examiner les risques auxquels les détenus sont exposés en cas de transfert d'une autorité à une autre. Certains d'entre eux ont également exprimé un intérêt pour la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de personnes en détention, comme les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Les consultations ont aussi permis de confirmer certaines questions fondamentales qui devront être abordées dans le cadre d'un processus de renforcement du droit international humanitaire en matière de détention. Il s'agit d'une part de la prise en compte des règles et standards relevant du droit international des droits de l'homme. Plusieurs États consultés ont souligné la nécessité d'assurer que les deux régimes juridiques restent cohérents et que des avancées dans l'un d'entre eux ne remettent pas en cause les acquis du second. Certains de

ces États ont insisté sur la nécessité de prendre en compte non seulement les conventions internationales et régionales de droits de l'homme, mais aussi la pratique des organes de supervision de ces conventions, ainsi que les instruments de "soft law" pertinents.

Comme mentionné en introduction, le CICR est conscient de la nécessité de trouver une articulation adéquate entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et d'éviter que les règles des deux corps de droit fassent double emploi. Cependant, le droit international des droits de l'homme ne saurait entièrement compenser toutes les déficiences qui pourraient exister en droit international humanitaire et le CICR reste convaincu que ce dernier, en tant que régime juridique universel et indérogeable liant toutes les parties au conflit, doit être adapté en tant que tel pour faire face aux défis des conflits armés contemporains.

Une autre question fondamentale abordée au cours des consultations sur cette question a trait à la prise en compte des groupes armés non gouvernementaux. Plusieurs États ont effet indiqué qu'un renforcement du droit international humanitaire en matière de détention devrait permettre de clarifier les obligations de toutes les parties aux conflits armés, y compris celles de ces groupes. Certains États ont suggéré à cet égard qu'il conviendrait de définir des standards minimaux de protection susceptibles de s'appliquer de manière réaliste à toutes ces parties.

Il est vrai que droit international humanitaire s'adresse tant à des États qu'à des groupes armés qui peuvent être de natures très disparates. Certains d'entre eux sont en effet très organisés et implantés territorialement, tandis que d'autres disposent de structures rudimentaires et de moyens limités. Il peut donc sembler difficile de parvenir à un renforcement du droit international humanitaire susceptible de s'appliquer à tous ces acteurs. En élaborant un régime juridique trop détaillé, on risque de fixer des exigences que la plupart des groupes armés non gouvernementaux n'ont pas la capacité d'appliquer, notamment ceux d'entre eux qui ne sont pas en mesure de contrôler un territoire et de faire fonctionner des institutions de gouvernement. Si l'on assouplit les règles ou standards applicables dans les conflits armés non internationaux pour les adapter aux capacités de tous les groupes armés, y compris les moins organisés, on risque en revanche d'aboutir à un niveau de protection juridique insuffisant.

Ce défi n'est toutefois pas nouveau et a déjà été pris en compte dans les efforts de développement du droit international humanitaire entrepris par le passé. L'expérience montre que ce régime juridique permet dans une certaine mesure de tenir compte des différences existant entre les parties gouvernementales et non gouvernementales. Les obligations relevant de ce régime juridique ne sont pas toutes formulées en termes absolus et offrent même dans certains cas une certaine flexibilité<sup>42</sup>. Ceci pourra aussi être le cas pour le renforcement futur du droit international humanitaire si cela s'avère nécessaire.

La consultation a aussi mis en lumière que de futures discussions en matière de détention devraient, de toute évidence, prendre en considération d'autres processus en cours sur ce même sujet afin d'assurer la complémentarité des différentes initiatives. Des États ont mentionné le Processus de Copenhague sur la détention dans les opérations militaires multinationales.<sup>43</sup> Ce processus est coordonné par le gouvernement danois et réunit un groupe d'États et d'organisations directement concernés par cette question. Il a pour but d'élaborer des standards juridiques et opérationnels communs permettant d'assurer la

---

<sup>42</sup> Le Protocole additionnel II dresse par exemple une liste d'obligations que doivent respecter les autorités responsables des personnes internées ou détenues pour des motifs liés à un conflit armé non international au sens de cet instrument. Le Protocole précise que ces autorités sont liées "dans toute la mesure de leurs moyens" (art. 5(2)).

<sup>43</sup> Danish Initiative on "The Handling of Detainees in International Military Operations".



protection des personnes détenues dans le cadre de ces opérations tout en garantissant l'efficacité de ces dernières.

Tout en partageant cette préoccupation, le CICR reste convaincu que, quels que soient les résultats des autres processus en cours, il est indispensable de poursuivre les réflexions sur la protection des personnes privées de liberté. La portée de l'initiative du CICR serait notamment plus large que celle du Processus de Copenhague, puisqu'elle couvrirait toutes les formes de conflits armés non internationaux, et pas uniquement ceux qui impliquent la participation de forces multinationales. Le CICR estime en outre que certains problèmes humanitaires ne sauraient être traités de manière adéquate dans la pratique par la simple reformulation de standards juridiques et opérationnels communs. Certaines lacunes dans le cadre normatif applicable nécessitent en effet que soient élaborés de nouvelles solutions sur le plan juridique. L'initiative du CICR et le Processus de Copenhague sont donc complémentaires.

b) Une grande majorité des États ayant participé à la consultation a également indiqué que la question du *contrôle du respect du droit international humanitaire* devrait faire l'objet d'une discussion approfondie en vue d'un renforcement du droit. Dans la mesure où ces États admettent que le manque de respect des règles existantes est une des raisons principales des souffrances subies dans les conflits armés, il leur paraît essentiel d'améliorer les mécanismes prévus pour inciter les belligérants à se conformer à leurs obligations. Il en va de la crédibilité du droit international humanitaire. Or, ces États ont aussi reconnu que la plupart des mécanismes établis dans le cadre de ce régime juridique se sont avérés insuffisants à ce jour. Ils ont constaté en particulier que les procédures permettant de superviser les parties aux conflits armés ont rarement été utilisées dans la pratique. Ils ont aussi admis que les mécanismes mis au point dans d'autres cadres que le droit international humanitaire ont également leurs limites.

Quant aux solutions possibles, il a été rappelé à plusieurs occasions que toutes les options doivent être attentivement étudiées. Certains États considèrent qu'il faudrait renforcer les outils déjà prévus en droit international humanitaire, afin d'assurer leur bon fonctionnement. Tel pourrait notamment être le cas de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits créée en application de l'article 90 du Protocole additionnel I. D'autres États estiment que des solutions alternatives pourraient être étudiées, y compris la possibilité de créer un nouveau mécanisme. Dans ce cas, il faudrait s'interroger sur l'ancrage institutionnel de ce mécanisme: tandis que les organismes en charge de faire respecter les droits de l'homme se sont développés dans le cadre d'organisations internationales ou régionales, tel n'est traditionnellement pas le cas des mécanismes de droit international humanitaire.

Quelle que soit l'option retenue, des États ayant participé à la consultation ont souligné que tout mécanisme de contrôle du respect du droit international humanitaire devrait être indépendant, que ce soit dans ses modalités de travail ou dans l'adoption de ses conclusions. La politisation des procédures est en effet perçue par beaucoup comme un risque majeur pour la crédibilité et l'efficacité du droit international humanitaire. Il a aussi été avancé que l'ouverture d'une procédure devrait pouvoir se faire de manière autonome, c'est-à-dire sans que le consentement des parties aux conflits soit nécessaire. Cela permettrait d'éviter des risques de blocage dès le début de la procédure.

Les États ayant participé à la consultation ont aussi soulevé des questions qu'il faudra encore approfondir dans l'optique de recherches et de consultations à venir sur la question du contrôle du respect du droit international humanitaire. Certains d'entre eux ont insisté sur la nécessité d'explorer l'impact qu'un renforcement du droit international humanitaire sur ce sujet pourrait avoir sur le respect de la souveraineté des États. D'autres souhaitent que

soient discutées de manière plus approfondie les implications de cette question pour les groupes armés non gouvernementaux.

Cet intérêt pour le renforcement du contrôle du respect du droit international humanitaire ne semble toutefois pas inclure la question des *réparations* pour les victimes des conflits armés. Il est vrai que plusieurs États estiment que ce sujet soulève d'importants enjeux humanitaires et reconnaissent que le droit existant n'est pas suffisant en la matière. Ces États ont souligné notamment qu'il conviendrait de s'interroger sur les diverses formes que pourraient prendre les réparations suite à des violations des règles internationales applicables en temps de conflit armé. Ils ont confirmé que la compensation financière n'est pas la seule solution possible, mais que d'autres options devraient être envisagées (satisfaction, réhabilitations, etc.). Ils ont aussi précisé qu'il n'est pas toujours possible d'octroyer des réparations individuelles et qu'il conviendrait dès lors d'explorer l'opportunité de prévoir des formes collectives de réparations. Ces États ont enfin rappelé que toute initiative sur cette question devrait se baser sur les règles et standards déjà existants en la matière, notamment les *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*<sup>44</sup>. Ces États confirment ainsi dans les grandes lignes les conclusions sur ce point de l'étude du CICR sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés.

D'autres États ont en revanche clairement exprimé leurs réserves au sujet des réparations et ne semblent pas considérer qu'il s'agisse à ce jour d'une priorité en termes de développement normatif. Ils semblent favoriser une approche plutôt pragmatique de la question. Ils insistent sur la nécessité de préserver une certaine marge de manœuvre pour les États dans la prise en compte des dommages causés en temps de conflit armé. Certains des États ayant participé à la consultation estiment par ailleurs que la question des réparations doit être traitée prioritairement par le biais de procédures nationales, particulièrement lorsque les conflits armés ne sont pas de nature internationale.

c) En ce qui concerne la *protection de l'environnement naturel* en temps de conflit armé, les avis sont partagés. Les consultations n'ont pas permis de dégager une tendance claire en faveur de l'une ou l'autre des options envisageables. Les réactions exprimées ont suivi trois orientations principales:

- Plusieurs États ont partagé l'avis du CICR sur cette question: ils estiment qu'il s'agit ici d'un sujet fondamental, dont les enjeux humanitaires engagent non seulement les populations directement affectées par les conflits armés, mais aussi potentiellement l'avenir de l'humanité. Certains d'entre eux ont clairement manifesté leur intérêt pour un renforcement du droit international humanitaire en la matière, évoquant même parfois la possibilité de développer des règles conventionnelles.

- En revanche, d'autres États ont exprimé des réserves. Certains d'entre eux craignent que des règles trop précises ne remettent en cause la capacité de leurs forces armées de mener à bien leurs missions. Certains États considèrent également que la mise en place de zones démilitarisées visant à protéger des régions de grande importance écologique risque d'être utilisée de manière abusive par des belligérants pour se mettre à l'abri d'attaques ennemies.

- Des États ont quant à eux adopté une position intermédiaire sur cette question. Certains d'entre eux estiment que les enjeux et risques humanitaires liés à l'impact des conflits armés sur l'environnement naturel ne sont pas encore suffisamment connus. Selon eux, il importe de mieux comprendre cette réalité avant d'envisager la possibilité de renforcer le cadre juridique international. Ils suggèrent ainsi que soient organisées à l'avenir des réunions

---

<sup>44</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/147 (2005).

permettant à des experts de divers horizons de faire part de leurs connaissances. Il s'agirait ainsi de mettre mieux en lumière les résultats des recherches empiriques effectuées à ce jour. Certains États considèrent enfin que les règles pertinentes existent - et qu'il n'est donc pas nécessaire d'en adopter de nouvelles - mais que la question du respect de ces règles devrait être approfondie. Ils recommandent ainsi d'ouvrir un espace de réflexion permettant aux différents acteurs concernés de partager leurs préoccupations à ce sujet et d'échanger leurs impressions en vue d'identifier des bonnes pratiques susceptibles d'être répétées dans différents contextes. Il a été suggéré par exemple que les États aient l'occasion de partager leur expérience en matière de protection de l'environnement dans les opérations militaires.

En somme, les consultations ont montré que les États ne semblent pas encore prêts à s'engager dans un exercice visant à renforcer les règles de droit international protégeant l'environnement naturel en temps de conflit armé. Il importe pour l'instant de poursuivre les recherches en vue d'acquérir une meilleure connaissance des implications humanitaires de cette problématique ainsi que des pratiques mises en place au niveau opérationnel.

d) Enfin, la consultation a montré que la question des *personnes déplacées à l'intérieur de leur pays* constitue un sujet majeur de préoccupation pour les États. La plupart de ceux-ci a souligné qu'il est indispensable de mieux prendre en compte cette problématique au niveau international et de travailler à renforcer la protection des personnes affectées. Cela implique la mise en place de mesures visant à prévenir le phénomène du déplacement interne, à répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes concernées et à assurer des solutions durables permettant de mettre un terme au phénomène dans des conditions satisfaisantes.

Pour certains États consultés, partageant les conclusions du CICR, cet effort devrait passer par une réflexion sur le renforcement des règles existantes. Ils ont notamment souligné qu'un processus de discussion devrait porter sur les mécanismes permettant de faciliter le retour ou la réinstallation des personnes déplacées, la préservation du caractère civil des camps accueillant ces personnes ou encore les réparations envisageables pour compenser la perte de biens matériels due au déplacement.

Toutefois, un nombre important d'États a signifié que le renforcement du cadre juridique applicable n'est pas une priorité au stade actuel. Ils ont indiqué que les efforts visant à mieux protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays devraient se concentrer principalement sur la promotion des règles existantes, y compris les règles pertinentes du droit international humanitaire et des droits de l'homme, ainsi que sur la promotion des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* adoptés en 1998.

Compte tenu du résultat de ces consultations, le CICR considère que la poursuite du dialogue sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés devrait privilégier au stade actuel la protection des personnes privées de liberté et les mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire. Ce sont ces deux sujets qui ont en effet suscité le plus d'intérêt de la part des États. Cette conclusion constituera la base de l'action future du CICR dans le cadre de ce projet. Le CICR est prêt à engager un dialogue avec toutes les parties concernées en mettant à disposition son expertise. Il est aussi disposé à faciliter une réflexion plus approfondie et à participer à d'autres processus en cours visant à renforcer le droit international humanitaire.

Quant au résultat auquel devrait aboutir ce dialogue, le CICR estime que toutes les options permettant de renforcer le droit doivent être examinées et débattues en fonction des domaines retenus. Les possibilités envisageables comprennent notamment le développement du droit conventionnel, l'élaboration d'instruments de "soft law", l'identification de bonnes pratiques ou la facilitation de processus d'experts visant à clarifier

les règles existantes. Les consultations ont montré qu'à ce stade aucune tendance ne peut être établie en faveur de l'une ou l'autre de ces options. Il est ainsi indispensable qu'une discussion de fond se poursuive après la Conférence internationale. Cette discussion devrait porter sur l'analyse des problèmes humanitaires prévalant dans les conflits armés et les meilleurs moyens d'y répondre. Elle devrait aussi identifier des pistes en vue de renforcer le droit et d'améliorer son application.

## **Conclusion**

Ce rapport propose des éléments de réflexion permettant d'engager un débat de fond sur le renforcement du droit international humanitaire. Il est essentiel en effet que ce régime juridique continue de remplir la fonction qui est la sienne en apportant des solutions réalistes aux problèmes humanitaires les plus graves dans les situations de conflit armé.

Le CICR estime qu'un renforcement normatif reste nécessaire dans les quatre domaines identifiés sur la base de son étude interne. Son expérience opérationnelle montre que ces domaines soulèvent plusieurs problèmes humanitaires d'importance majeure et que le droit international humanitaire en vigueur ne permet pas toujours de répondre à ces problèmes de manière pleinement satisfaisante. Compte tenu de l'importance de ces problèmes, il importe que les participants à la 31<sup>e</sup> Conférence internationale aient l'occasion d'engager un dialogue approfondi sur les lacunes et faiblesses juridiques encore existantes et le meilleur moyen d'y remédier.

Le CICR est par ailleurs conscient que toute entreprise de renforcement du droit international humanitaire ne peut aboutir sans un large soutien au sein de la communauté internationale. Il est essentiel plus particulièrement que les États soient étroitement associés à tout dialogue visant à atteindre cet objectif. C'est pour cette raison que le CICR recommande que de futurs travaux se concentrent désormais sur les deux thèmes qui ont reçu le plus de soutien de la part des États ayant participé aux consultations bilatérales. Ces thèmes ont trait respectivement à la protection des personnes privées de libertés en temps de conflit armé et aux mécanismes internationaux de contrôle du respect du droit international humanitaire.

En s'engageant sur cette voie, les États et les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge exprimeront un message fort en faveur des victimes des conflits armés. Ils reconnaîtront que les souffrances subies dans ces situations sont intolérables et montreront qu'ils sont capables de proposer des réponses ambitieuses pour mettre fin à ces souffrances.