

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

Mary ROBINSON	3
---------------------	---

Les droits de l'homme, la sécurité humaine et le désarmement

La sécurité humaine, les droits de l'homme et le désarmement <i>Kevin BOYLE et Sigmund SIMONSEN</i>	5
--	---

Les difficultés et l'intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine <i>Taylor OWEN</i>	17
--	----

Les armes de destruction massive et les droits de l'homme <i>Peter WEISS et John BURROUGHS</i>	29
---	----

Armes légères et de petit calibre : les outils utilisés pour bafouer les droits de l'homme <i>Barbara A. FREY</i>	41
---	----

Le respect des droits de l'homme et les situations de conflit armé : les difficultés des Nations Unies <i>Michael O'FLAHERTY</i>	53
--	----

Tribune libre

Une version « allégée » des droits de l'homme ? Réflexions sur la sécurité humaine <i>David PETRASEK</i>	67
--	----

Actualité de l'UNIDIR	73
-----------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement* examine les liens qui existent entre les droits de l'homme et la sécurité humaine. La sécurité humaine et les droits de l'homme ont des points communs et il importe de ne pas l'oublier. D'aucuns estiment que les droits de l'homme offrent un cadre conceptuel et normatif pour l'application du principe de sécurité humaine et que les liens fondamentaux qui existent entre ces deux domaines devraient renforcer ce rapport synergique. D'autres sont plus prudents; ils craignent que le fait d'intégrer les droits de l'homme – un ensemble de normes codifiées en droit international – dans le « nouveau » concept de sécurité humaine n'affaiblisse ou ne minimise l'importance du régime des droits de l'homme. Ce numéro du *Forum du désarmement* évoque aussi les liens entre les droits de l'homme et les armes de destruction massive, la difficulté d'évaluer la sécurité humaine, le contrôle des armes légères en tant que problème des droits de l'homme, et les mécanismes actuels des droits de l'homme vus sous l'angle de la sécurité humaine.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* fera le point sur le régime de non-prolifération et de désarmement nucléaire avant la Conférence d'examen du TNP de 2005. Lors d'une récente réunion à New York, la Commission préparatoire n'a adopté qu'en partie son rapport final et de nombreuses questions cruciales concernant la Conférence d'examen restent sans réponse. Dans ce numéro, nous examinerons la situation actuelle du régime et verrons qu'elle pourrait être la réaction des parties au TNP suite aux récents événements. Les articles évoqueront certaines critiques du TNP, les derniers événements, les questions concernant les réseaux de fourniture de matières nucléaires, les nouvelles idées (comme l'Initiative de sécurité contre la prolifération), les obligations de désarmement et les garanties.

Le Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier les rapports entre le désarmement et le développement a terminé ses travaux le 28 mai 2004 en adoptant le Rapport du Président. Le Rapport sera présenté à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale. L'UNIDIR est intervenu comme consultant auprès du Groupe d'experts.

En juillet, l'UNIDIR organise une rencontre avec George Perkovich afin de présenter les initiatives avancées par Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) pour revoir la stratégie en matière de non-prolifération et le TNP, améliorer le respect et l'application des dispositions, et renforcer la composante des Nations Unies pour la non-prolifération des armes nucléaires. Le rapport de la CEIP intitulé *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security* est disponible dans son intégralité à l'adresse suivante: < wmd.ceip.matrixgroup.net/UniversalCompliance.pdf > .

En septembre, l'UNIDIR présentera les résultats du projet armes contre développement lors d'une conférence de deux jours à Tokyo intitulée « Towards Participatory Disarmament: Lessons Learnt from UNIDIR's Weapons Collection Programme Evaluation ». La conférence passera en revue les conclusions du projet en Albanie, au Cambodge et au Mali. Les participants aborderont différentes

questions en vue d'améliorer les programmes de collecte d'armes. Ils évoqueront notamment les techniques participatives dans la conception et la planification des projets, les mécanismes d'incitation, les critères d'évaluation, ainsi que les questions de financement et de mobilisation des ressources.

Dans le dernier numéro du *Forum du désarmement*, une erreur s'était glissée dans l'article de R. Roy-Chaudhury intitulé « Le rôle et l'influence des États-Unis d'Amérique dans le conflit entre le l'Inde et le Pakistan ». La version corrigée est disponible sur notre site web, < http://www.unidir.org/bdd/fiche-article.php?ref_article=2126> . Toutes nos excuses à l'auteur de cet article.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Je suis heureuse de contribuer à ce numéro du *Forum du désarmement* qui examine les liens entre les droits de l'homme et la sécurité humaine.

Par où commencer, de manière générale, pour renforcer les liens entre les droits de l'homme et la sécurité humaine ? Je pense qu'il faudrait tout d'abord élargir la notion de « sécurité ». Le concept de sécurité humaine fut reformulé de façon remarquable l'année dernière par la Commission sur la sécurité humaine, co-présidée par Amartya Sen et Sadako Ogata. Dans son rapport final intitulé *La sécurité humaine maintenant*, la Commission fait observer que si par le passé, les questions de sécurité concernaient la sécurité de l'État, la communauté internationale doit d'urgence trouver un nouveau paradigme pour passer de la sécurité de l'État à la sécurité des citoyens – à la sécurité humaine.

Pour protéger les individus – première condition de la sécurité humaine – il faut veiller à ce que leurs droits et leurs libertés soient respectés. Comme le souligne la Commission : « Pour cela, il faut un effort concerté pour mettre au point des normes, des processus et des institutions nationaux et internationaux qui tenteront d'écarter les insécurités d'une façon qui soit systématique, et non pas circonstancielle, complète et non pas fragmentaire, fondée sur la prévention et non pas sur la réaction ».

La sécurité humaine signifie aussi que les gens peuvent agir en leur propre nom et au nom des autres. Il faut donc garantir le respect des droits fondamentaux à l'éducation, à une alimentation correcte, aux soins de santé et à la possibilité pour les gens de prendre part aux décisions qui les concernent – autant d'éléments nécessaires pour que les personnes puissent avoir une vie productive et exploiter l'ensemble de leurs capacités.

Quel est l'intérêt de cette conception plus large pour le désarmement ? En précisant les liens entre les droits de l'homme et la sécurité humaine, nous mettons en évidence les menaces qui pèsent dans l'immédiat sur la vie quotidienne des gens.

Aujourd'hui, les menaces de nouvelles attaques terroristes et les risques que représentent les armes de destruction massive font la une des journaux. Il convient bien évidemment de faire face à ces menaces, mais nous ne devons pas perdre de vue le fait que les armes qui menacent la plupart des personnes sur cette planète sont largement oubliées par ceux d'entre nous qui vivent loin des conflits et des guerres. Il s'agit des 639 millions d'armes légères et de petit calibre qui sont en circulation, et des 16 milliards de munitions militaires fabriquées chaque année.

Pendant les cinq années où j'ai occupé le poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, j'ai passé une grande partie de mon temps à rencontrer des personnes terrorisées par la violence armée. Dans des régions comme les Balkans, le Cambodge, la Colombie, la République démocratique du Congo et la Sierra Leone, la prolifération des armes légères et de petit calibre menace la vie des gens et met en danger les droits fondamentaux de l'homme.

La mort ou les blessures infligées à des millions de civils innocents ne sont pas les seules conséquences de la prolifération des armes légères sur les droits de l'homme. Dans les pays déchirés par les conflits, les gouvernements qui consacrent aux armes de guerre des ressources déjà limitées auront, à terme, du mal à tenir leurs engagements en matière d'éducation, de soins de santé et de logements corrects – qui sont des droits économiques, sociaux et culturels reconnus au niveau international.

Même si certains gouvernements prennent conscience que la prolifération des armes légères menace la sécurité humaine en entravant les efforts humanitaires et le développement durable, les conséquences sur les droits de l'homme sont encore souvent sous-estimées ou ignorées. C'est la raison pour laquelle Oxfam International, dont je suis fière d'être la présidente d'honneur, ainsi qu'Amnesty International et le Réseau d'action international sur les armes légères, s'associent dans une campagne qui prône une réglementation internationale plus forte sous la forme d'un traité sur le commerce des armes. L'instrument proposé comporte des critères juridiquement contraignants, fondés sur le droit international actuel, visant à faire cesser les flux d'armes vers ceux qui violent les droits de l'homme, les gouvernements répressifs et les criminels. Les gouvernements seraient tenus de ne pas vendre d'armes dans les cas où ils sauraient qu'elles seraient utilisées pour violer les droits de l'homme ou le droit international humanitaire. Une certaine réglementation serait ainsi enfin instaurée pour ce commerce non réglementé dangereux.

Le soutien croissant des gouvernements et de la société civile pour un tel traité est un signe encourageant. L'adoption d'un tel traité serait une avancée considérable dans le sens d'une reconnaissance des liens entre les droits de l'homme et la sécurité humaine.

Mary Robinson

Directrice exécutive, Ethical Globalization Initiative

Ancien Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

La sécurité humaine, les droits de l'homme et le désarmement

Kevin BOYLE et Sigmund SIMONSEN

Le concept de sécurité humaine, apparu depuis quelques années, vise à réorienter le débat sur la sécurité en remplaçant l'accent exclusif et excessif mis sur la sécurité militaire de l'État et de ses institutions, par une sécurité axée sur les personnes que l'État doit servir¹. À l'heure de la mondialisation, ce concept présente de grandes possibilités en insistant sur les menaces les plus graves qui pèsent sur les hommes.

Les normes internationales relatives aux droits de l'homme, définies voilà plus de 50 ans, découlent des concepts de valeur humaine et de dignité des hommes. Elles sont, de par leur ampleur et leur portée, une réalisation remarquable de la communauté internationale. La traduction de ces principes normatifs en obligations juridiquement contraignantes admises par les États, en temps de guerre comme en période de paix, fut un progrès considérable pour l'humanité. Les mécanismes et institutions créés pour surveiller la façon dont les gouvernements respectent ces droits est un progrès qui ne doit pas être oublié, même si leur nombre est limité.

La sécurité humaine et les droits de l'homme ne signifient pas la même chose. Il ne s'agit pas non plus de concepts qui se recourent, mais d'idées différentes aux visées distinctes. Des liens conceptuels forts semblent néanmoins exister entre la sécurité humaine et les droits de l'homme. Il est toutefois évident que même si elles sont proches, la politique de la sécurité humaine et celle des droits de l'homme n'ont pas encore été combinées. Si la littérature sur la sécurité humaine reconnaît l'importance des droits de l'homme, la théorie et la pratique des droits de l'homme n'ont pas encore vraiment admis la réciproque.

Cet article est une première tentative pour voir comment ces liens conceptuels pourraient être appliqués par le biais des mécanismes de promotion et de protection du système international des droits de l'homme. Il suggère également un domaine pour lequel une analyse combinée de la sécurité humaine et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme serait utile, à savoir le domaine du désarmement. L'engagement d'un nombre croissant de gouvernements dans le Réseau de la sécurité humaine² et l'intérêt suscité par la Commission sur la sécurité humaine³ sont des raisons d'espérer que cette mobilisation suscitera des actions.

Les liens entre les droits de l'homme et la sécurité humaine

Selon le rapport 2003 de la Commission sur la sécurité humaine, intitulé *La sécurité humaine maintenant*, la sécurité humaine et les droits de l'homme sont deux concepts complémentaires.

Kevin Boyle est professeur de droit à l'Université d'Essex. Sigmund Simonsen est *cand. jur.* de l'Université d'Oslo et titulaire d'une maîtrise de droit de l'Université d'Essex.

Les droits de l'homme et la sécurité humaine sont [...] dans une relation de synergie. La sécurité humaine aide à repérer les droits qui sont en péril dans une situation particulière. Les droits de l'homme aident à répondre à la question de savoir comment la sécurité humaine doit être défendue. La notion des droits et des obligations complète la reconnaissance de l'importance à la fois éthique et politique de la notion de sécurité humaine⁴.

L'intérêt de cette relation pour les droits de l'homme avait été exprimé lors du séminaire organisé, en 2001, au Costa Rica, par la Commission sur la sécurité humaine :

Nous réaffirmons que les droits de l'homme et les attributs liés à la dignité humaine constituent un cadre normatif et un point de référence conceptuel qui s'appliquent forcément à l'interprétation et à l'application de la notion de sécurité humaine. De la même façon, si nous reconnaissons que les normes et principes du droit international humanitaire sont des composantes essentielles pour l'interprétation de la sécurité humaine, nous insistons sur le fait que cette dernière ne peut se limiter aux situations actuelles ou passées de conflit armé ; la sécurité humaine est un concept qui doit s'appliquer de manière générale⁵.

Selon la définition de la Commission sur la sécurité humaine, l'objet de la sécurité humaine est de protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain⁶. Le rapport souligne que les menaces qui pèsent sur la sécurité de la population comprennent les menaces et les situations qui ne sont pas déjà classées comme des menaces contre la sécurité de l'État. « La notion de sécurité humaine renvoie également à celle de privations : privations résultant de la misère, de la pollution, de la mauvaise santé, de l'illettrisme et d'autres pathologies »⁷. La sécurité humaine signifie donc « la protection des libertés fondamentales, qui sont l'essentiel de la vie »⁸.

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a réitéré avec force cette idée :

La perception traditionnelle, étroite, de la sécurité fait abstraction des préoccupations les plus élémentaires et légitimes de tout un chacun quant à sa sécurité dans la vie de tous les jours. Elle détourne aussi vers les armements et les forces armées des quantités considérables de ressources nationales matérielles et humaines, empêchant ainsi les pays de protéger leurs citoyens contre des formes chroniques d'insécurité telles que la faim, la maladie, la pénurie de logements adéquats, la criminalité, le chômage, les conflits sociaux et les risques environnementaux. Lorsque le viol devient une arme de guerre et de nettoyage ethnique, lorsque des milliers de personnes périssent dans des inondations parce que la campagne environnante a été ravagée et lorsque des citoyens sont tués par leurs propres forces de sécurité, on ne peut plus se contenter d'assimiler la sécurité à la seule sécurité nationale ou territoriale. La notion de sécurité humaine peut couvrir – et couvre effectivement – tous ces cas de figure⁹.

L'idée d'un lien entre la sécurité et les droits de l'homme suit une continuité historique. L'idée première de la sécurité humaine remonte aux Quatre libertés proclamées par Franklin D. Roosevelt dans son discours sur l'état de l'Union, le 6 janvier 1941¹⁰. Sa vision d'un monde fondé sur quatre libertés essentielles – les libertés d'expression et de culte, et les libertés de vivre à l'abri du besoin et de la peur – allait être l'un des principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies¹¹. Afin de garantir ces libertés, les Nations Unies se fixèrent pour but de maintenir la paix et la sécurité internationales, et de favoriser le développement économique et social, tout en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme, par le biais de la coopération internationale¹². Cette génération reconnaissait que la guerre et les hostilités, les privations économiques et sociales, et les violations graves des droits de l'homme constituaient un terrain fertile pour l'insécurité, la répression,

le besoin et la peur. En juin 1945, juste après la Conférence de San Francisco, le Secrétaire d'État américain Edward Stettinius Jr., déclara au Congrès :

La bataille de la paix a été livrée sur deux fronts. Le premier est le front de la sécurité où la victoire représente la liberté de vivre sans crainte. Le second est le front des questions économiques et sociales où la victoire représente la liberté de vivre à l'abri du besoin. Seule une victoire sur les deux fronts peut garantir au monde une paix durable. Aucune disposition de la Charte ne permettra au Conseil de sécurité de protéger le monde de la guerre si hommes et femmes n'ont de sécurité ni à la maison ni sur leur lieu de travail¹³.

La sécurité humaine peut donc être considérée comme la redécouverte des liens fondamentaux entre les différents buts des Nations Unies, et du devoir qu'ont les États Membres de coopérer pour les faire progresser de manière cohérente. L'intégration des principes relatifs aux droits de l'homme dans toutes les activités de l'Organisation, suite aux propositions de réforme avancées par le Secrétaire général en 1997, reprenait la même logique¹⁴. Selon le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, l'intérêt du paradigme de sécurité humaine réside dans les concepts clefs que sont la protection et l'habilitation. Les objectifs en matière de droits de l'homme sont désormais formulés dans des termes similaires lorsqu'il s'agit d'établir l'apport des droits de l'homme dans le développement, la résolution des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix, par exemple. L'heure semble donc venue d'inscrire dans les actions des droits de l'homme une analyse, un discours et des perspectives de sécurité humaine. La partie suivante, qui expose les grandes lignes du système international des droits de l'homme, suggère quelques idées pour favoriser une telle réflexion.

Selon le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, l'intérêt du paradigme de sécurité humaine réside dans les concepts clefs que sont la protection et l'habilitation.

Les normes internationales relatives aux droits de l'homme

Le fait de considérer la promotion et la protection des droits de l'homme comme des buts des Nations Unies a permis de placer directement le sort de l'être humain au niveau international¹⁵. La Déclaration universelle des droits de l'homme dresse le plus grand inventaire en la matière¹⁶. Elle n'est pas en soi juridiquement contraignante, mais est communément admise comme l'instrument qui précise les droits évoqués dans la Charte des Nations Unies. Au fil des années, les principes fondamentaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme sont devenus des principes de droit international coutumier ou des principes généraux du droit international, et ces principes sont considérés comme tels par le principal organe onusien de contrôle et de protection, la Commission des droits de l'homme¹⁷. La Déclaration universelle fut réaffirmée, en 1966, par l'adoption de deux pactes internationaux juridiquement contraignants, l'un sur les droits civils et politiques, et l'autre sur les droits économiques, sociaux et culturels¹⁸. Aujourd'hui, plus de 140 pays ont accepté d'être liés par ces deux pactes. Ces deux instruments et la Déclaration universelle constituent la Charte internationale des droits de l'homme et sont la base du droit international relatif aux droits de l'homme et de nombreux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Le droit international relatif aux droits de l'homme s'applique, en principe, à tous et en tout temps, aussi bien en temps de paix qu'en période de conflit interne ou externe. Les Conventions de Genève de 1949 prévoient des protections particulières dans le cadre des conflits armés et la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés définit un régime juridique de protection des réfugiés¹⁹.

Tous ces instruments relatifs aux droits de l'homme sont des garanties judiciaires qui traitent de nombreux droits et notamment des droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, au logement et à

la protection de la famille. Ils protègent également la culture, la démocratie, la participation, la règle de droit et l'accès à la justice. Ils protègent contre l'esclavage, la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants, la liberté de pensée et de religion, ainsi que la liberté d'opinion et d'expression. La liberté de pouvoir jouir de tous ces droits est un aspect de la sécurité humaine. La force réelle des engagements pris par les États en matière de droits de l'homme dépend néanmoins de la façon dont les gouvernements respectent ces droits ainsi que de l'efficacité des mécanismes et institutions chargés de surveiller et d'encourager leur respect au niveau national.

Les institutions et mécanismes chargés de veiller au respect des droits de l'homme

LES ORGANES DE SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES TRAITÉS

Le système international des droits de l'homme comprend les mécanismes de protection fondés sur les traités et ceux qui ont été mis en place dans le cadre intergouvernemental de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Il existe aujourd'hui sept traités universels majeurs sur les droits de l'homme. Chacun de ces traités est supervisé par un organe de surveillance de l'application des traités, autrement dit un comité d'experts indépendants²⁰. Ils ont tous un rôle analogue, à savoir veiller au respect des dispositions relatives aux droits de l'homme que contiennent ces traités. Quatre de ces comités ont la possibilité d'être saisis et de statuer sur les plaintes émanant de personnes relevant de la juridiction des pays qui ont accepté cette procédure facultative. Lorsqu'un pays ratifie un traité international, il s'engage à en appliquer les dispositions au niveau national et à présenter aux organes de surveillance de l'application des traités des rapports périodiques sur les mesures qu'il aura prises pour donner effet aux droits reconnus dans les traités. Ces rapports sont examinés par les organes de surveillance, en même temps que des informations provenant de diverses sources, en la présence d'une délégation de l'État dont le rapport est examiné. À l'issue de l'examen du rapport, l'organe de surveillance adopte des « observations finales/conclusions » dans lesquelles il fait part de ses préoccupations et adresse des recommandations d'action spécifiques à l'État partie. Il est attendu de l'État partie qu'il prenne les mesures nécessaires pour donner effet à ces recommandations. Les organes de surveillance de l'application des traités adoptent aussi des observations générales ou recommandations dans lesquelles ils exposent leur interprétation du sens concret de certains articles des traités²¹.

Dans les faits, ces différents organes de surveillance abordent, dans leurs activités, de nombreux aspects de la sécurité humaine. Lorsqu'ils examinent les rapports soumis par les États, ils s'intéressent à toute une série de problèmes comme la violence politique et le terrorisme, la torture, les disparitions ainsi que les expulsions, la pauvreté, la santé, le logement, les discriminations de toutes sortes ainsi que les droits des groupes les plus vulnérables.

Lorsqu'ils examinent les rapports des pays, ces comités pourraient tenir compte de nombreuses préoccupations de sécurité humaine. Ce n'est que très rarement le cas, et presque jamais ouvertement. D'un autre côté, les partisans de la sécurité humaine peuvent tirer profit des rapports officiels que les gouvernements présentent aux comités, ainsi que des conclusions et recommandations des organes de surveillance, pour définir leur politique et leurs stratégies.

Le meilleur moyen de faire évoluer les pratiques serait peut-être d'inciter les ONG qui défendent les droits de l'homme, qui sont de plus en plus souvent considérées comme des partenaires lorsqu'il s'agit d'examiner les rapports soumis par les États, à souligner les inquiétudes en matière de sécurité humaine dans les critiques qu'elles formulent sur les rapports des États. Les ONG doivent, pour cela, être intéressées par le concept de sécurité humaine et en reconnaître la valeur pour leur action. Un

point de départ éventuel serait qu'elles réagissent face aux États qui invoquent le principe de sécurité nationale pour limiter les droits et pour décréter les pouvoirs exceptionnels – une attitude qui conduit souvent à des abus et à de graves violations des droits de l'homme. Quant aux organes de surveillance de l'application des traités, ils pourraient entamer un dialogue sur le sujet de la sécurité nationale avec les États qui invoquent précisément la sécurité nationale pour justifier des atteintes aux droits de l'homme²². Ce pourrait être l'occasion d'examiner, dans le cadre plus large du concept de sécurité humaine, les dépenses disproportionnées qui peuvent être consacrées à l'armement.

LES RÉUNIONS INTERCOMITÉS

Les organes de surveillance de l'application des traités ont instauré le principe de réunions intercomités pour favoriser la coopération. Ces rencontres sont une possibilité parmi d'autres pour engager un débat sur la sécurité humaine et les mécanismes des droits de l'homme. Une autre occasion serait les réunions entre chaque organe de surveillance et les États parties au traité en question. Ces débats ne pourront être constructifs que si le cadre plus large de la sécurité humaine est considéré comme un moyen de renforcer le dialogue avec les États s'agissant de leurs obligations à protéger les droits de l'homme et à résoudre les difficultés que rencontrent les personnes sous leur juridiction.

LES ORGANES QUI DÉFENDENT LES DROITS FIXÉS PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Les principaux organes chargés de défendre les droits de l'homme fixés par la Charte des Nations Unies sont le Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme²³. Ils ont tous pour mission de protéger les droits de l'homme au niveau mondial et fondent leur action sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme sont essentiellement des instances pour les gouvernements et cherchent, par le biais de discours, de déclarations et de résolutions, à défendre les droits de l'homme. Leur action est toutefois limitée. Les gouvernements intéressés pourraient profiter de ces instances pour introduire une nouvelle réflexion sur la sécurité des personnes et pour souligner l'importance de l'analyse de sécurité humaine pour renforcer le système international de protection des droits de l'homme. Une première intervention eut lieu dans ce sens lors de la cinquante-neuvième session de la Commission des droits de l'homme lorsque le président autrichien du Réseau de la sécurité humaine s'adressa à la Commission²⁴. Tant que l'idée d'une nouvelle logique en matière de sécurité ne sera pas davantage répandue, la question des rapports entre les droits de l'homme et la sécurité humaine ne pourra progresser.

Tant que l'idée d'une nouvelle logique en matière de sécurité ne sera pas davantage répandue, la question des rapports entre les droits de l'homme et la sécurité humaine ne pourra progresser.

LA SOUS-COMMISSION DE LA PROMOTION ET DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

Une option intéressante serait d'obtenir que la question du rapport entre la sécurité humaine et les droits de l'homme soit inscrite au programme de recherche de la Sous-Commission. Cet organe, qui compte 26 experts indépendants, est en quelque sorte le groupe de réflexion de la Commission,

voire du monde entier, pour trouver des réponses politiques et intellectuelles face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les droits de l'homme. La Commission a demandé des études spéciales et la Sous-Commission peut prendre l'initiative d'engager des recherches. En 2003, la Sous-Commission a ainsi adopté des Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, qui ont été soumises à la Commission²⁵. Ces propositions ont suscité un grand débat et illustrent le rôle de la Sous-Commission pour ce qui est de faire avancer la réflexion sur la protection des droits de l'homme. Une étude intéressante pourrait être réalisée sur le concept de la sécurité humaine et sur ses implications théoriques et concrètes s'agissant de la défense des droits de l'homme. Il n'est de meilleur moyen d'inciter les organes chargés des droits de l'homme de se concentrer sur le potentiel de ce concept de sécurité pour le système international des droits de l'homme.

LES PROCÉDURES SPÉCIALES

La Commission des droits de l'homme a créé un système de « Procédures spéciales » – des mécanismes par pays ou par thèmes assignés à des experts agissant soit à titre individuel, et qui peuvent être désignés par différentes expressions, ou dans le cadre de groupes de travail pour étudier et rendre compte de la situation ou des violations des droits de l'homme²⁶. Les mandats par thèmes portent sur une catégorie de problèmes ou de violations des droits de l'homme n'importe où dans le monde et les mandats par pays portent sur la situation des droits de l'homme dans un pays précis. Ces mécanismes peuvent avoir à établir les faits ou à traiter les plaintes.

Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, créé en 1980, fut le premier mécanisme thématique. Deux autres mécanismes furent créés vers 1985, l'un traitant des exécutions sommaires ou arbitraires et l'autre de la torture. Par la suite, d'autres mécanismes furent créés pour traiter de l'intolérance religieuse et de l'utilisation de mercenaires. Dans les années 90, les rapporteurs spéciaux se multiplièrent. Ils étaient chargés de rendre compte de différentes situations : la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie impliquant des enfants ; la détention arbitraire ; les personnes déplacées dans leur propre pays ; la liberté d'opinion et d'expression ; la violence contre les femmes ; l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire ; les formes contemporaines du racisme ; et l'évacuation des déchets toxiques. Les mandats portent aujourd'hui aussi sur certains aspects des droits économiques, sociaux et culturels, et notamment sur les droits des migrants et des peuples indigènes, le droit à l'alimentation, à un logement convenable et à la santé²⁷.

Les mécanismes thématiques ont acquis la réputation de figurer parmi les outils de l'ONU les plus efficaces pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Les résolutions de la Commission qui décrivent leurs mandats s'expriment souvent au sens large, laissant ainsi aux mécanismes une marge de manœuvre relativement importante pour définir leurs propres méthodes de travail. « Pour les gouvernements qui requièrent leur assistance pour trouver des solutions aux violations de ces droits, les mécanismes thématiques constituent une source unique de compétence en la matière »²⁸. Ils peuvent être tout aussi utiles pour faire progresser les programmes et politiques de sécurité humaine.

Citons quelques exemples tirés des rapports examinés lors de la soixantième session de la Commission des droits de l'homme, en 2004. Le Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la santé, Paul Hunt, s'est intéressé au lien entre la prévention de la violence et le droit à la santé. Il note que l'Organisation mondiale de la santé a défini la violence comme un problème de santé publique et soutient que l'obligation de protection exige que les pays prennent des dispositions pour protéger les groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les adolescents et les personnes âgées²⁹.

Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, dans son quatrième rapport à la Commission, présente les conclusions de ses missions au Bangladesh et dans les territoires palestiniens

occupés. Il fait part de ses inquiétudes sur ce qu'il considère comme l'arrêt des initiatives visant à faire reculer la malnutrition et la faim dans le monde et de ses réflexions sur la sécurité alimentaire et le commerce international³⁰.

Le Rapport annuel du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, Olara Otunnu, contient des informations démoralisantes sur les enlèvements, les mutilations et les massacres dont sont victimes les enfants et sur leur recrutement pour les conflits armés³¹. Une annexe à ce rapport contient la liste des parties engagées dans un conflit armé qui recrutent des enfants.

Les exemples que nous venons de citer, ainsi que d'autres mécanismes sur les droits de l'homme, portent clairement sur la souffrance et l'insécurité des hommes. Ces mécanismes auraient tout à gagner du cadre plus large de la sécurité humaine. Il importe donc qu'ils étudient l'intérêt de ce concept pour leur action. Ajoutons que ce cadre servirait aussi les objectifs du développement, du droit et de la liberté.

La paix et la sécurité internationales

Roosevelt et les fondateurs des Nations Unies reconnaissent l'interdépendance entre la sécurité des hommes, celle de l'État et la sécurité internationale³². La sécurité des personnes dépend de l'État. Les personnes peuvent voir leur sécurité menacée par leur propre pays de différentes façons, et notamment par le biais de la répression ou de massacres arbitraires. Les personnes peuvent être aussi menacées par leur propre pays à cause de ce qui se produit au niveau international, par exemple si une guerre éclate. La connexion s'établit dans les deux sens : les événements internationaux se répercutent sur les personnes, et les événements sociétaux se ressentent au niveau international³³. Le fait d'armer des personnes et le niveau de violence dans un pays peuvent menacer la sécurité nationale. Lorsque des conflits internes ou des guerres civiles éclatent, la sécurité internationale peut, à l'inverse, être touchée par le terrorisme mondialisé, par le trafic d'armes et les flux de réfugiés. Ce furent ainsi des acteurs non étatiques, actifs à l'intérieur d'un pays, qui commirent le génocide du Rwanda ; une situation considérée par le Conseil de sécurité comme une menace pour la paix et la sécurité internationales³⁴. La paix et la sécurité internationales dépendent donc de la sécurité nationale. Elles dépendent en fait de la sécurité individuelle des personnes. En raison de cette interdépendance, les individus et les États qui agissent seuls ne peuvent garantir leur sécurité. La liberté et la sécurité des personnes sont, non seulement les objectifs premiers de la paix et de la sécurité nationales et internationales, mais en sont aussi les principaux instruments. Le fait d'envisager la paix et la sécurité en ces termes permet d'insister sur l'objectif primordial à savoir la paix et la sécurité, et de se focaliser sur l'essentiel, autrement dit sur les besoins des hommes.

La liberté et la sécurité des personnes sont, non seulement les objectifs premiers de la paix et de la sécurité nationales et internationales, mais en sont aussi les principaux instruments.

LE TRAFIC D'ARMES

Les groupes de défense des droits de l'homme et de la sécurité humaine mènent le même combat contre les armements et le trafic d'armes. Le Réseau de la sécurité humaine fut créé en 1999 après que les initiatives de la société civile et de certains gouvernements eurent permis la conclusion, en 1997, du Traité interdisant les mines antipersonnel. Ce succès explique l'accent qui est mis aujourd'hui sur la prolifération des armes légères et de petit calibre. En 2001, la Conférence des Nations Unies sur

le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects adopta un Programme d'action et près de 138 gouvernements examinèrent, lors d'une conférence de suivi en juillet 2003, les progrès enregistrés au niveau des législations nationales³⁵.

LE DÉSARMEMENT

Un autre sujet qui pourrait se prêter, à plus long terme, à une certaine interaction entre l'approche de la sécurité humaine et celle des droits de l'homme est celui du rapport qui existe entre le respect des droits de l'homme, la maîtrise des armements et le désarmement. Le fait de concrétiser la notion de sécurité humaine et de la faire connaître permettrait de préciser et de renforcer l'approche du désarmement sous l'angle des droits de l'homme. La paix et la sécurité internationales, ainsi que la promotion et la protection des droits de l'homme sont autant d'objectifs pour les Nations Unies. La sécurité humaine présente l'intérêt d'être une idée accessible, qui pourrait mettre en évidence certains liens et favoriser l'engagement du public autour de l'objectif de désarmement mondial, qui semble tombé en désuétude, s'agissant notamment des armes de destruction massive.

Il est aujourd'hui possible – ou plus précisément *acceptable* – d'établir un rapport entre les droits de l'homme et le désarmement par le biais du concept de sécurité humaine. Les États estiment que les armements sont nécessaires pour défendre leurs intérêts vitaux comme l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, et pour assurer la protection des citoyens. L'armement peut sembler nécessaire pour remplir certaines obligations en matière de droit de l'homme, à savoir le devoir qu'ont les États de protéger le droit de chaque citoyen « à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne »³⁶. Précisons toutefois que cet argument, trop souvent invoqué, est trompeur. Comment un gouvernement peut-il soutenir qu'il doit consacrer davantage de ressources à protéger ses citoyens contre une attaque militaire extérieure indéfinissable qu'à les prémunir contre des ennemis omniprésents tels que les maladies et d'autres dangers qui menacent quotidiennement la sécurité humaine ? Il s'agit, dans le meilleur des cas, d'une mauvaise compréhension du devoir de protection qui incombe aux États en vertu de la Charte des Nations Unies et des instruments adoptés ultérieurement sur les droits de l'homme³⁷.

Le Comité des droits de l'homme, créé pour veiller à l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des protocoles s'y rapportant, a noté dans une observation générale que « la mise au point et la prolifération d'armes [...] de destruction massive, outre qu'elles menacent la vie humaine, absorbent des ressources qui pourraient être utilisées à des fins économiques et sociales d'importance vitale, en particulier au bénéfice des pays en développement, et ainsi servir à promouvoir et à assurer à tous la jouissance des droits de l'homme »³⁸. Cette réflexion figure aussi dans le Préambule de la Déclaration sur le droit au développement de 1986³⁹ et dans le Document final de la Conférence internationale de 1987 sur la relation entre le désarmement et le développement⁴⁰.

Les droits de l'homme donnent aux citoyens la possibilité d'examiner les priorités fixées par les gouvernements et de comparer notamment les dépenses militaires par rapport aux sommes allouées à d'autres priorités de sécurité humaine. Le rapport de la Commission sur la sécurité humaine avance l'idée d'un cadre d'information uniforme arrêté au niveau international⁴¹. Un tel cadre existe déjà sous la forme d'un instrument normalisé pour l'établissement de rapports sur les dépenses militaires. L'adhésion à ce cadre est néanmoins loin d'être universelle. Lorsqu'ils examinent les rapports des États, les organes de surveillance de l'application des traités devraient poser des questions sur les priorités définies par les États et comparer les dépenses consacrées aux armes et celles consacrées aux autres priorités pour une sécurité axées sur les personnes.

Le développement et la prolifération des armes de destruction massive suscitent toujours une peur considérable partout dans le monde. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a résumé la situation ainsi :

Au ^{xxi}^e siècle, l'humanité est toujours menacée par les armes de destruction massive. Elles pourraient être déployées intentionnellement ou accidentellement par un certain nombre de pays ; ou alors parvenir à d'autres États et, partant, accroître les tensions et la déstabilisation ; ou bien encore tomber entre les mains d'acteurs non étatiques dangereux, insensibles au principe de dissuasion et peu disposés à faire preuve de retenue⁴².

Les préoccupations à l'égard des armes de destruction massive dépassent aujourd'hui les risques de prolifération à d'autres États ou d'utilisation par des acteurs non étatiques. En vertu du droit international, l'objectif doit rester *l'élimination* de toutes ces armes. Comme l'a déclaré récemment Mohamed ElBaradei, le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique : nous devons abandonner l'idée impossible selon laquelle il est moralement répréhensible que certains pays cherchent à se doter d'armes de destruction massive, mais acceptable que d'autres en détiennent pour leur sécurité et continuent d'affiner leurs capacités et de définir des plans pour les utiliser⁴³.

En 2003, le Secrétaire général de l'ONU a créé un groupe de haut niveau pour étudier les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité mondiale⁴⁴. Cette initiative est l'occasion d'intégrer le concept de sécurité humaine et de souligner ses liens avec les droits de l'homme, notamment parce que le mandat de ce groupe porte sur les questions économiques et sociales liées à la paix et à la sécurité. Gageons que le rapport qui suivra réitérera les engagements des Nations Unies à l'égard du désarmement et de l'élimination des armes nucléaires et des autres armes de destruction massive.

L'initiative la plus efficace que le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme pourrait prendre, à court terme, serait de nommer un rapporteur spécial pour étudier à nouveau la question de garantir que les droits de l'homme et le désarmement sont des objectifs connexes de la communauté internationale. Au niveau du droit international, le besoin se fait sentir d'une interprétation qui fasse autorité s'agissant des droits de l'homme au niveau de la paix et de la sécurité internationales. Une telle initiative favoriserait la convergence entre l'approche de sécurité humaine et celle des droits de l'homme.

Conclusions

La nouvelle logique de la sécurité humaine présente un grand intérêt du point de vue des droits de l'homme. Ces deux concepts sont différents mais peuvent se renforcer aux niveaux théorique et pratique. Il n'en reste pas moins qu'une distance considérable sépare encore les deux approches. Une façon concrète d'étudier les aspects théoriques et pratiques de cette relation consisterait à nommer un expert de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme pour mener des consultations et une réflexion plus poussées sur la façon dont les deux domaines pourraient se soutenir et se renforcer mutuellement. Par ailleurs, un expert ou un rapporteur spécial pourrait être nommé pour examiner la question vitale du rapport entre le désarmement militaire, les droits de l'homme et la paix durable.

Notes

1. « Il est aujourd'hui largement admis que ce sont les États qui sont au service des peuples, et non pas l'inverse ». Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies Kofi Annan, 1999, Message pour le nouveau millénaire, dans *Imagining Tomorrow*, Nations Unies, p. 3.

2. Le Réseau de la sécurité humaine est un groupe de pays de toutes les régions du monde qui entretiennent un dialogue sur les questions de sécurité humaine. Pour connaître les origines et les activités de ce réseau, voir < www.humansecuritynetwork.org > .
3. La Commission sur la sécurité humaine est co-présidée par Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et Amartya Sen, lauréat du prix Nobel. Voir Commission sur la sécurité humaine, 2003, *La sécurité humaine maintenant – Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Paris, Presses de Sciences Po, disponible en anglais à l'adresse < www.humansecurity-chs.org/index.html > .
4. Commission sur la sécurité humaine, op. cit., p. 30.
5. Déclaration de San José, 2 décembre 2001, à l'adresse < www.humansecurity-chs.org/doc/sanjosedec.html > .
6. Commission sur la sécurité humaine, op. cit., p. 17.
7. Ibid., p. 22.
8. Ibid., p. 17.
9. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, 2001, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, p. 16, à l'adresse < www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/menu-fr.asp > .
10. Franklin Delano Roosevelt, *State of the Union Address*, 6 janvier 1941.
11. Roosevelt, ibid. ; Townsend Hoopes et Douglas Brinkley, 1997, *FDR and the Creation of the UN*, Yale University Press.
12. Charte des Nations Unies, article premier.
13. Cité dans Programme des Nations Unies pour le développement, 1994, *Rapport sur le développement humain 1994*, PNUD.
14. Secrétaire général Kofi Annan, 1997, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, document des Nations Unies A/51/950.
15. Charte des Nations Unies, alinéa 3 de l'article premier, voir aussi les articles 55 et 56.
16. Déclaration universelle des droits de l'homme (1948).
17. Voir < http://www.unhchr.ch/french/html/menu2/2/chr_fr.htm > .
18. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).
19. Voir < www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm > .
20. Outre les deux pactes mentionnés en note 18, il s'agit des instruments suivants : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
21. Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Voir < www.unhchr.ch > .
22. Voir, par exemple, *Observations finales du Comité des droits de l'homme : Israël*, 21 août 2003, document CCPR/CO/78/ISR.
23. Voir < www.unhchr.ch/french/html/menu2/2/sc_fr.htm > .
24. Voir Cinquième réunion ministérielle du Réseau de la sécurité humaine, Graz, 8-10 mai 2003, à l'adresse < www.humansecuritynetwork.org/meeting-f.php > .
25. E/CN.4/sub.2/2003/12/Rev.2, 26 août 2003.
26. Voir < www.unhchr.ch/french/html/menu2/2/mechanisms_fr.htm > .
27. Voir Amnesty International, *Les Mécanismes thématiques des Nations Unies en 2002*, qui propose une introduction intéressante, à l'adresse < web.amnesty.org/library/index/fraior400092002 > .
28. Amnesty International, ibid.
29. E/CN.4 /2004/49, 16 février 2004.
30. E/CN.4/2004/10/Add.1 et Add. 2, 29 et 31 octobre 2003.
31. E/CN.4/2004/70, 28 janvier 2004.
32. Hans Kelsen, 1951, *The Law of the United Nations*, Stevens & Sons, Londres.
33. Barry Buzan, 1991, *People, States and Fear*, Harvester ; B. Ramcharan, 2004, « Les droits de l'homme et la sécurité humaine », *Forum du désarmement*, n° 1, p. 41 à 50.
34. Résolutions 918 (1994) et 929 (1994) du Conseil de sécurité.
35. Pour le rapport officiel, voir A/CONF.192/BMS/2003/1.
36. Déclaration universelle des droits de l'homme, article 3.
37. Voir la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, op. cit.
38. Le Comité des droits de l'homme, observation générale n° 13 (1982).
39. Déclaration sur le droit au développement, A/RES/41/128, adoptée le 4 décembre 1986.
40. A/CONF.130/39.
41. Commission sur la sécurité humaine, op. cit., p. 268.

42. Kofi Annan, 2004, Commentaire spécial, *Forum du désarmement*, n° 1, p. 3 et 4.
43. *International Herald Tribune*, 13 février 2004.
44. Service d'information des Nations Unies, 4 novembre 2003.

Des difficultés et de l'intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine

Taylor OWEN

Le concept de sécurité humaine, qui dénonce le fondement même du modèle traditionnel de sécurité, suscite de vives critiques. La plupart d'entre elles portent généralement sur l'ambiguïté du concept, selon lequel la sécurité va bien au-delà de la sauvegarde de l'intégrité de l'État. Ses détracteurs se demandent ce qui doit être considéré comme une menace contre la sécurité et ce qui ne doit pas l'être.

Les partisans de la sécurité humaine se doivent de répondre à cette interrogation. Le laissez-faire ne pourra qu'aboutir à des directives floues et le modèle de sécurité réaliste l'emporter tout en excluant les menaces qui ne relèvent pas de son mandat limité.

Dans cet article, je vais examiner trois questions étroitement liées : l'histoire et la définition de la sécurité humaine ; l'évaluation de la sécurité humaine ; et les rapports qui existent entre les composantes de la sécurité humaine, comme les droits de l'homme, et le concept au sens large.

Je m'intéresserai, premièrement, à ceux qui ont tenté de définir la sécurité humaine et aux menaces qu'ils avaient retenues. Dans cette partie, j'expliquerai que la définition la plus adaptée serait une définition hybride. Autrement dit, une définition qui englobe toute une série de menaces et précise un seuil de gravité. Deuxièmement, j'évoquerai la possibilité d'évaluer de façon empirique la sécurité humaine. Je soutiendrai, sans préciser de méthode, qu'une surveillance et une évaluation empiriques sont non seulement possibles, mais surtout essentielles pour l'avenir normatif de la sécurité humaine. Troisièmement, j'avancerai certains cas de violations des droits de l'homme pour montrer qu'une définition qui précise un seuil de gravité fournit des critères pour inclure certaines menaces, mais pas toutes, dans chaque composante de la sécurité humaine.

Le concept de sécurité humaine : des origines philosophiques à une nouvelle définition

LES RACINES PHILOSOPHIQUES

Le débat sur l'objet référent de la sécurité n'est pas nouveau. Le concept de sécurité humaine préconise, au fond, un retour au libéralisme du siècle des lumières¹. En fait, nombre des principes

Taylor Owen est chercheur au Center for the Study of Civil War auprès de l'International Peace Research Institute, Oslo (PRIO). Ses travaux portent sur les problèmes conceptuels de la sécurité humaine et sur une méthodologie visant à mesurer, cartographier et analyser géographiquement la sécurité humaine. Cette méthodologie a été mise au point au Liu Institute for Global Issues de l'Université de Colombie britannique et au Cambodian Development Research Institute, Phnom Penh. L'auteur peut être joint à l'adresse suivante : taylor@prio.no.

fondamentaux de la sécurité humaine reprennent des réflexions de Montesquieu, Rousseau et Condorcet, tout comme les principes de sécurité de l'État se fondent sur les travaux d'intellectuels comme Kant, Hobbes et Grotius, dont la vision du monde axée sur l'État l'a emporté sur les convictions plus pluralistes. Le débat sur les rapports entre les individus et l'État comme axe principal de la sécurité n'est pas nouveau. Certains commentaires sur les perspectives passées ne sont donc pas inutiles².

Une partie du débat du XVIII^e siècle sur la sécurité reposait sur les convictions pluralistes axées sur la protection des personnes³. Pour Montesquieu, il s'agissait de mettre l'accent sur la liberté et les droits subjectifs des personnes plutôt que sur la sécurité assurée par l'État. Pour Adam Smith, la sécurité était la protection des personnes contre des « attaques violentes et soudaines de leur personne ou de leurs biens » – cette sécurité étant une condition indispensable pour une société prospère et « opulente ». De la même façon, Condorcet décrivait un contrat social dans lequel la sécurité des personnes était le principe fondamental. Selon lui, si les personnes n'étaient pas à l'abri de la peur, elles ne pouvaient être les membres efficaces d'une relation politique.

Ce point de vue libéral était courant, mais pas partagé par tous. Même s'ils convenaient du rôle vital de la sécurité individuelle, d'autres estimaient que le meilleur moyen d'y parvenir était de l'envisager comme une conséquence de la sécurité de l'État – l'État jouant un rôle de protecteur contre les menaces extérieures et intérieures.

Pour Hobbes, peu importait que la sécurité des personnes soit menacée par un voleur local ou une armée envahissante. Il estimait qu'il était de la responsabilité de l'État de protéger les personnes contre l'un et l'autre. En échange de cette protection, le citoyen devait renoncer à toute liberté individuelle pour son pays, son protecteur – la sécurité primant la liberté⁴. Kant, s'interrogeant sur le rôle de l'État pour garantir la sécurité des personnes, avait imaginé une autorité supérieure. Il suggérait un ordre international universaliste : une société mondiale fondée essentiellement sur l'impératif moral du bien commun pour les nations membres⁵. Entre les deux, Grotius proposait une dynamique internationale plus modérée, qui ne serait pas guidée par un droit supranational, mais par un équilibre des forces entre les États et un contrat social avec les citoyens. Selon Grotius, les intérêts mutuels d'entités étatiques indépendantes, qui coexistaient, devaient garantir la sécurité de tous.

Bien qu'ils aient tous inspiré des écoles de pensée internationale différentes (Hobbes, le réalisme ; Kant, la sécurité mondiale ; et Grotius, la sécurité internationale), tous estimaient qu'il incombait, en premier chef, aux États de garantir la sécurité des personnes. Cette position allait devenir la vision dominante, l'emportant sur une logique plus libérale jusqu'à la fin de la guerre froide.

DE LA SÉCURITÉ CLASSIQUE À LA SÉCURITÉ HUMAINE

Si les origines de la sécurité humaine remontent aux écrits philosophiques du XVIII^e siècle, ses premières manifestations concrètes apparurent après la guerre froide avec le scepticisme que suscitait le modèle de sécurité classique.

La sécurité classique axée sur l'État fut à son paroxysme au moment de la guerre froide. Pendant 40 ans, les plus grandes puissances du monde s'en remirent à un équilibre des forces entre les États pour garantir la sécurité de leurs populations et, dans une certaine mesure, celle du monde. Selon cette vision réaliste qui prévalait alors, l'objet référent de la sécurité était l'État et supposait, de façon très Hobbessienne, que si l'État était en sécurité, ceux qui vivaient dans ses frontières le seraient aussi⁶. Ce type de sécurité reposait essentiellement sur un équilibre des forces très anarchique (le pouvoir étant l'unique mécanisme de contrôle), sur l'accroissement des forces militaires de deux superpuissances, et sur la souveraineté absolue de l'État-nation. Selon les études doctrinales et les analyses de sécurité,

Tableau 1. Sécurité classique et sécurité humaine

Type de sécurité	Objet référent	Responsabilité de protéger	Menaces éventuelles
Sécurité classique	L'État	L'intégrité de l'État	Guerres entre États Prolifération nucléaire Révolution
Sécurité humaine	L'être humain	L'intégrité des personnes	Maladie Pauvreté Catastrophe naturelle Violence Mines terrestres Violations des droits de l'homme

les États étaient considérés comme des entités rationnelles, la politique et les intérêts nationaux étant guidés par une volonté de maximisation du pouvoir⁷. La sécurité était considérée comme une protection contre les armées envahissantes ; la protection était assurée par des moyens techniques et militaires ; et les guerres ne devaient jamais être menées sur le territoire national – si un combat direct s'imposait, il fallait privilégier les guerres par procuration.

Après la chute du mur de Berlin, il devint évident qu'en dépit de la macro-stabilité due à l'équilibre militaire de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest, les citoyens n'étaient pas forcément en sécurité. S'ils n'avaient pas subi d'attaque nucléaire directe, ils subissaient les conséquences des guerres par procuration, les catastrophes naturelles, la pauvreté, les maladies, la faim, la violence et les violations des droits de l'homme. Paradoxalement, la foi en une vision du monde réaliste, et la sécurité qu'elle assurait, cachait les réalités qui menaçaient les personnes. La protection des personnes, qui avait été au cœur de la sécurité, fut trop souvent négligée au profit d'une attention extrême portée à l'État. À trop négliger des questions essentielles, « la sécurité classique » avait échoué dans son objectif premier qui était de protéger les personnes.

La protection des personnes, qui avait été au cœur de la sécurité, fut trop souvent négligée au profit d'une attention extrême portée à l'État.

La notion classique de sécurité fut, dès lors, contestée par des concepts comme la sécurité coopérative, la sécurité globale, la sécurité sociétale, la sécurité collective, la sécurité internationale et la sécurité humaine⁸. Si toutes ces notions s'éloignent de l'accent qui était mis sur les relations entre États, la sécurité humaine est celle qui va le plus loin en prenant pour objet référent non plus l'État, ni la société, ni la communauté, mais l'être humain. Ce changement vise à orienter les études et les politiques sur ce qui menace concrètement la vie des gens.

Pour illustrer la difficulté de formuler une définition, citons Rothschild qui estime que la sécurité humaine est à la fois un élargissement et un approfondissement de la sécurité telle qu'elle était conçue auparavant. Selon Rothschild, la sécurité se développe sur quatre niveaux. Premièrement, elle s'étend de la sécurité des nations à celle des personnes. Deuxièmement, elle s'étend aussi à la sécurité du système international ou d'un contexte supranational. Troisièmement, elle passe d'une sécurité militaire à une sécurité économique, sociale et écologique. Enfin, la responsabilité de la sécurité se diffuse dans toutes les directions incluant les institutions internationales, les autorités locales, les organisations non gouvernementales, l'opinion publique, les forces de la nature et le marché financier. Cette analyse, bien qu'elle ne fournisse pas de définition explicite, montre à quel point l'acception classique du concept de sécurité est étroite, et combien l'extension de ce modèle peut être complexe⁹.

De nombreuses initiatives ont été tentées pour définir plus précisément ce concept ambigu qui englobe, par définition, une liste de menaces potentiellement infinie. Deux écoles de pensée susceptibles de regrouper la plupart des définitions sont apparues avec, d'une part, la sécurité humaine au sens

large et, d'autre part, la sécurité humaine au sens restreint¹⁰. Au sens large, la sécurité humaine englobe une longue liste de menaces potentielles, des menaces classiques comme la guerre et des menaces plus axées contre le développement, comme la santé, la pauvreté et l'environnement. Au sens restreint, la sécurité humaine, axée elle aussi sur les personnes, intègre beaucoup plus de menaces que la sécurité classique, mais se limite aux plus violentes comme les mines terrestres, les armes légères et de petit calibre, la violence et les conflits intra-étatiques.

LA SÉCURITÉ HUMAINE AU SENS LARGE

Il n'est désormais plus possible de définir simplement la sécurité collective comme une absence de conflits armés, qu'il s'agisse de conflits internationaux ou de conflits internes. Les violations flagrantes des droits de l'homme, les déplacements massifs de population, le terrorisme international, la pandémie du sida, le trafic de la drogue et des armes et les catastrophes écologiques portent directement atteinte à la sécurité commune, nous forçant à adopter une approche beaucoup plus coordonnée à l'égard de toute une gamme de questions¹¹.
Kofi Annan

La plupart des définitions de sécurité humaine s'inspirent de l'interprétation du concept au sens large. Les détracteurs de cette école de pensée mettent en garde contre l'ambiguïté que peut susciter le fait de regrouper trop de menaces sous la même appellation. Trois éléments fondamentaux permettent toutefois de clarifier ce concept : la portée de la sécurité humaine, l'importance des liens de causalité entre les différentes composantes, et l'accent mis sur l'essentiel vital des personnes. Ces trois points essentiels trouvent leur illustration dans le concept de sécurité humaine préconisé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), par Jorge Nef et par la Commission sur la sécurité humaine.

Le premier point important est que le PNUD définit la portée de la sécurité humaine au sens large. Le *Rapport mondial sur le développement humain 1994* du PNUD est considéré, d'une façon générale, comme la première initiative importante visant à exposer le concept de sécurité humaine au sens large. Le rapport décrit la sécurité humaine comme ayant « deux aspects principaux : d'une part, la protection contre les menaces chroniques, telles que la famine, la maladie et la répression et, d'autre part, la protection contre tout événement brutal susceptible de perturber la vie quotidienne ». Cette définition est certes vaste, mais ne fait que refléter les nombreux fléaux qui ne reculent pas. Selon la conception du PNUD, la sécurité humaine compte sept composantes : la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité de l'environnement, la sécurité personnelle, la sécurité de la communauté et la sécurité politique¹².

- La sécurité économique est menacée par la pauvreté ;
- La sécurité alimentaire est menacée par la faim et la famine ;
- La sécurité sanitaire est menacée par les blessures et les maladies ;
- La sécurité de l'environnement est menacée par la pollution, la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources ;
- La sécurité personnelle est menacée par différentes formes de violence ;
- La sécurité politique est menacée par la répression ;
- La sécurité de la communauté est menacée par l'instabilité et les troubles civils¹³.

Cette classification est importante en ce qu'elle fixe des limites très larges, se distinguant clairement des tentatives passées de conceptualisation de la sécurité. Elle oblige, en outre, les autres définitions de la sécurité humaine (voir Fig. 1) à justifier leurs restrictions par rapport à ce point de départ.

Le deuxième point important est l'accent mis, dans cette définition, sur les composantes de la sécurité humaine¹⁴. Jorge Nef, par exemple, décrit cinq sous-systèmes de sécurité humaine interdépendants : l'écosystème, l'économie, la société, l'État et la culture. Selon Nef, il existe des interactions complexes entre ces cinq sous-systèmes ; elles garantissent l'équilibre du système. En gros, si la causalité est un élément important, alors les frontières du système doivent être définies aussi largement que possible pour tenir compte de toutes les variables possibles. Pour comprendre les rapports de causalité et prendre des mesures adaptées, il importe de reconnaître l'interdépendance des composantes de la sécurité humaine, quelle que soit la définition retenue.

La troisième caractéristique importante de la sécurité humaine au sens large est l'accent qu'elle met sur l'essentiel vital des personnes. C'est un élément fondamental dans la distinction entre « sécurité humaine » et « développement humain », ce dernier étant davantage lié au bien-être qu'aux situations d'urgence¹⁵. La Commission sur la sécurité humaine, créée sur l'initiative du Gouvernement japonais, souligne l'importance d'axer la sécurité humaine sur l'essentiel vital des personnes, plutôt que sur tout ce qui peut nuire¹⁶. Au lieu de dresser une liste de menaces, la Commission fixe des critères dont le dépassement signifie qu'un problème devient une menace pour la sécurité humaine. Par conséquent, même si les institutions ne peuvent protéger les personnes contre tous les fléaux, elles devraient au moins s'attaquer à ceux qui prennent des vies inutilement.

Ces trois éléments permettent donc de préciser le concept de sécurité humaine au sens large qui se doit d'être complet, doit distinguer ses composantes selon différents types de sécurité pour tenir compte des liens de causalité, et doit préciser le seuil de l'essentiel vital pour se distinguer du développement humain.

L'INTERPRÉTATION RESTREINTE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

Quant à la définition restreinte, qui se focalise sur les menaces violentes, elle distingue clairement la sécurité humaine du domaine déjà établi et nettement plus vaste du développement international. Cette interprétation considère la sécurité humaine au sens large comme une phase dans l'apparition de ce concept, mais envisage une définition plus limitée, axée sur les menaces violentes, comme moyen d'action.

La définition restreinte limite donc les paramètres de la sécurité humaine aux menaces violentes qui pèsent sur les personnes. Il peut s'agir notamment du trafic de drogue ou d'armes légères, des mines terrestres, de dissensions ethniques ou de la faillite de l'État. Comme l'a fait observer l'ancien ministre canadien des affaires étrangères Lloyd Axworthy, elles doivent être contrées essentiellement par le pouvoir discret, comme les ressources diplomatiques, les méthodes de persuasion économique, le renseignement et les technologies de l'information¹⁷.

La définition restreinte limite donc les paramètres de la sécurité humaine aux menaces violentes qui pèsent sur les personnes.

Le rapport sur la sécurité humaine (dont la première édition doit paraître au milieu de l'année 2004) du Centre pour la sécurité humaine de l'Université de Colombie britannique¹⁸ se fonde sur une définition restreinte de la sécurité humaine, afin de limiter sa portée pour des raisons pragmatiques et méthodologiques¹⁹. Comme le Rapport du PNUD sur le développement humain couvre déjà les questions liées à la volonté de « se prémunir contre le besoin », il a été jugé qu'un

autre rapport de ce type serait redondant. La proposition soutient, que d'un point de vue méthodologique, la compréhension des rapports entre sous-développement et violence implique inévitablement de distinguer les variables dépendantes et indépendantes²⁰.

Un argument fort dans le sens d'une définition restreinte de la sécurité humaine est tout simplement le nombre d'initiatives internationales fondées sur ses paramètres ayant été couronnées de succès. En fait, la plupart des avancées majeures réalisées au nom de la sécurité humaine se fondaient sur cette définition restreinte. Ainsi, le Traité d'interdiction des mines, la Cour pénale internationale, de même que les dernières initiatives internationales sur les enfants soldats, les armes légères et le rôle des acteurs non étatiques dans les conflits, ont été engagés selon l'interprétation restreinte du principe de sécurité humaine.

Une autre façon moins dichotomique d'envisager la sécurité humaine est de voir dans quelle mesure chaque définition englobe les menaces potentielles. Peu de conceptualisations prennent en compte les sept catégories de menaces identifiées par le PNUD. En fait, plus la liste des fléaux est longue, plus il est difficile de définir et évaluer le concept. Il en découle le paradoxe suivant : plus une définition est proche de la conception originale de la sécurité humaine, plus elle est difficile à mettre en pratique, ce qui est un obstacle majeur. Les difficultés conceptuelles et pratiques de cette tâche n'excusent rien. Si les concepts de sécurité humaine ne varient pas radicalement de la logique actuelle de sécurité classique ou de développement, ils présentent peu d'intérêt pour les mécanismes déjà en place.

Si les opinions mondiales sont dans l'ensemble d'accord, les tenants de la sécurité humaine, au sens large ou restreint, doivent trouver une définition unique autour de laquelle un consensus sera possible. La sécurité humaine ne pourra avoir un impact réel que lorsque ses partisans s'entendront sur une définition et sortiront de ce débat autodestructeur.

UNE NOUVELLE DÉFINITION

J'estime que la distinction entre les définitions restreinte et large de la sécurité humaine, bien qu'intéressante sur le plan théorique, est concrètement dommageable. Elle laisse supposer, en effet, que plus la définition est restreinte, plus il est facile d'évaluer la menace et de choisir un indicateur, et plus l'évaluation finale est précise. Ce ne doit pas être le cas. Les menaces de sécurité humaine devraient être incluses non parce qu'elles relèvent d'une catégorie particulière, comme la violence, mais en raison de leur gravité. Selon cette conception, la sécurité humaine n'est pas définie par une liste arbitraire, mais par les menaces qui pèsent réellement sur les personnes.

Pour être aussi large et précise que possible, une définition « hybride » de la sécurité humaine ne doit pas faire de différence entre une mort par inondation et une mort par balle. Tous les dangers qui peuvent être évités doivent être considérés comme des menaces contre la sécurité humaine. Précisons toutefois que chaque menace appelle une réaction différente. Les menaces potentielles doivent donc être évaluées en fonction de leur gravité. Seules celles qui atteignent un certain seuil de gravité doivent être incluses. Comme elle doit permettre de distinguer et classer toutes les menaces potentielles, la sécurité humaine considère six catégories de menaces. La définition s'articule donc en deux parties.

Le premier point découle de la Commission sur la sécurité humaine : *la sécurité humaine consiste à protéger l'essentiel vital de tout être humain contre les menaces les plus graves et les plus répandues*. Cette définition présente l'avantage de respecter le sens large de la sécurité humaine, tout en la distinguant clairement des notions plus générales de bien-être et de développement. En considérant « tout être humain » comme l'objet référent, cette définition se concentre non seulement sur les personnes mais précise aussi le caractère universel de son mandat. C'est d'autant plus important que les taux d'insécurité humaine seront certainement les plus forts dans les pays en développement.

Les expressions « essentiel vital » et « menaces les plus graves et les plus répandues » permettent de préciser ce qui constitue une menace pour la sécurité humaine et d'inscrire une notion de gravité dans ce concept. Selon la Commission sur la sécurité humaine, « l'essentiel vital » est un niveau minimal de survie. La référence aux « menaces les plus graves et les plus répandues » indique à la fois la gravité et l'urgence. Les menaces potentielles étant illimitées, seules les plus graves, celles qui prennent des vies ou les menacent gravement, sont incluses. Ce seuil est aussi essentiel lorsqu'il s'agit de cerner les menaces dans le cadre de la sécurité humaine. En fixant des paramètres fondés sur la conceptualisation du PNUD, des milliers de problèmes compromettant la sécurité humaine pourraient être envisagés. Or, avec cette nouvelle définition, seules les plus graves et les plus répandues, sont considérées comme des menaces pour la sécurité humaine.

La deuxième partie de la définition concerne la précision conceptuelle. Elle définit des catégories qui permettent d'ordonner toutes les menaces qui pèsent contre la sécurité humaine. Ces catégories ne sont pas des menaces mais plutôt des regroupements qui permettent une certaine classification au sein d'un concept global : *les personnes doivent être protégées contre les menaces écologiques, économiques, alimentaires, sanitaires, personnelles et politiques.*

En distinguant six catégories de menaces potentielles, la sécurité humaine devient non seulement plus gérable, mais aussi un instrument analytique utile. Ces catégories reposent sur la définition originale du PNUD évoquée dans la partie précédente²¹. Par conséquent, la définition finale est la suivante : *la sécurité humaine consiste à protéger l'essentiel vital de tout être humain contre les menaces les plus graves et les plus répandues qu'elles soient écologiques, économiques, alimentaires, sanitaires, personnelles ou politiques.*

Peut-être plus important encore, cette définition est dynamique. Elle ne dresse pas une liste de menaces, puisque aucune liste ne peut être définitive, et que la priorité est la protection des personnes.

Évaluer la sécurité humaine

Si nous estimons que certaines situations franchissent un seuil de gravité et ne constituent plus seulement des violations des droits de l'homme, des problèmes écologiques ou des actes violents isolés, mais des menaces contre la sécurité humaine, alors nous devons avoir une idée très précise de ce que sont ces menaces et où elles existent. Il faut pour cela disposer d'une méthode pour évaluer, ou mesurer, empiriquement la sécurité humaine.

Si la validité de l'interprétation normative de la sécurité humaine est relativement peu contestée, du moins par ses partisans, son intérêt analytique est féroce critiqué. C'est une chose de dire que les personnes sont exposées à des menaces beaucoup plus nombreuses que celles visées par le modèle actuel de sécurité, c'en est une autre d'identifier, de mesurer et d'évaluer tous les fléaux potentiels. Le sujet sensible ici est celui des paramètres de sélection des menaces. Par exemple, avec une définition de la sécurité humaine au sens large, toutes les menaces qui pourraient nuire à des personnes devraient être considérées. Une évaluation globale serait impossible avec un tel critère. Disons simplement que les menaces qui pèsent sur les gens sont tellement nombreuses qu'il est impossible – pour des raisons conceptuelles, pratiques et analytiques – de les couvrir toutes. Les praticiens ont contourné cette réalité en se fondant, dans leurs tentatives d'évaluation, sur les données et sur les chercheurs pour définir ce qui constitue une menace et décider celles qui doivent être retenues. Cette attitude ne fait qu'aggraver la situation puisque les données comme les chercheurs font peu de cas du principe fondamental de la sécurité humaine, à savoir que l'insécurité doit dicter les mécanismes de réaction.

Les menaces qui pèsent sur les gens sont tellement nombreuses qu'il est impossible – pour des raisons conceptuelles, pratiques et analytiques – de les couvrir toutes.

Une façon de contourner le problème d'une liste ingérable consiste tout simplement à énumérer celles qui seront incluses dans la recherche et celles qui ne le seront pas. Cette méthode est influencée par les orientations politiques, institutionnelles et culturelles de celui qui conçoit la recherche. Les méthodes fondées sur cette technique négligent forcément de nombreuses causes d'insécurité. Ainsi, une méthode d'évaluation axée sur la violence ne tient pas compte des 18 millions de personnes qui meurent, chaque année, de maladies transmissibles.

Une autre façon de contourner le problème consiste à laisser les données disponibles guider les paramètres d'évaluation. Toutes les données liées aux menaces contre la sécurité humaine pourraient être rassemblées. L'on peut supposer que si un danger est grave, il se trouvera presque certainement quelqu'un pour l'évaluer. Le problème c'est qu'il faut une capacité institutionnelle considérable pour rassembler de telles données au niveau mondial. Seules quelques institutions en sont aujourd'hui capables et leurs mandats précisent à coup sûr le type de menaces qu'elles devront examiner en priorité. Or, l'intérêt du concept de sécurité humaine est précisément de focaliser notre attention sur des menaces qui sont généralement négligées, et qui ne sont probablement pas évaluées au niveau mondial. Il convient d'ajouter qu'une évaluation dictée par les données mettra inévitablement l'accent sur les données économiques.

Toute la difficulté est de trouver comment réaliser une évaluation qui respecte la sécurité humaine au sens large, autrement dit qui ne néglige pas de menaces graves, tout en se limitant à une liste gérable de menaces pouvant être évaluées.

La solution réside dans le seuil fixé par « l'essentiel vital » précisé dans la définition proposée et dans une approche régionale. La liste de toutes les menaces potentielles est longue, mais celle des fléaux *valables* dans une région précise ou un pays est nettement plus précise. Faire de la validité régionale le critère permettant de retenir ou non les menaces signifie qu'aucune menace grave ne sera exclue. La sécurité humaine au sens large est ainsi respectée et les chances de rassembler des données valables augmentent. Les menaces valables dans une région seraient définies grâce au seuil de gravité évoqué précédemment.

J'ajouterai qu'une évaluation de la sécurité humaine devrait utiliser des données locales plutôt que nationales. La nature de la sécurité humaine est telle qu'il existe des différences considérables non seulement entre les pays, mais aussi à l'intérieur d'un même pays. Les maladies, la pauvreté, les niveaux de violence ou l'emplacement des mines terrestres varient considérablement dans les pays. Une mesure qui ne tiendrait pas compte de cette nuance serait tout simplement comme une résolution grossière qui viendrait brouiller l'image de la sécurité humaine.

Une fois que des données précisant les menaces qui pèsent sur la sécurité humaine dans une région ont été rassemblées, elles peuvent être analysées grâce à un système d'information géographique (SIG). Un tel système peut, en effet, réaliser des regroupements originaux et une analyse géographique puissante grâce à différentes données de sécurité humaine, qu'il s'agisse de données hydrologiques sur les inondations, de données économiques sur la pauvreté ou de données épidémiologiques sur les maladies.

Une analyse géographique permet aussi de repérer des « zones sensibles » d'insécurité cumulée (régions frappées par de nombreuses menaces) et de comprendre les rapports qui existent sur le plan géographique entre ces menaces. Par exemple, des statistiques géographiques et des modèles statistiques permettent de déterminer les corrélations entre les menaces de sécurité humaine étudiées et toute une série de variables socio-économiques.

Au cours des deux dernières années, j'ai élaboré une méthode de ce genre. Cette méthodologie a été testée et les données concernant les menaces ont fait l'objet d'une analyse statistique rigoureuse en se fondant sur le cas du Cambodge. Le résultat est une base de données géographique

interdisciplinaire portant sur des menaces très diverses qui pèsent sur la sécurité humaine au Cambodge. Parmi les treize menaces identifiées, citons : les mines terrestres, les inondations, le VIH/sida et les actes de violence familiale. Une analyse géographique a clairement mis en évidence des « zones sensibles » d'insécurité pour les personnes et de très fortes corrélations géographiques ont été établies entre les menaces²².

Le concept de sécurité humaine au sens large peut être évalué avec précision. Les menaces doivent être simplement retenues en raison de leur gravité et de leur pertinence régionale, plutôt que sur la base d'une liste prédéfinie ou des données disponibles au niveau mondial. En outre, les corrélations très fortes qui existent entre les menaces, comme les victimes des mines et des inondations, ou l'intensité des campagnes de bombardement et la gravité de la pauvreté, ne font que renforcer le caractère global de la sécurité humaine. Les définitions restreintes du concept négligent trop de menaces graves et de données locales précieuses.

Les droits de l'homme et la sécurité humaine

L'une des difficultés avec l'idée d'un seuil de gravité pour évaluer la sécurité humaine est que chaque composante de la sécurité humaine comporte des aspects qui ne peuvent être considérés comme des menaces contre la sécurité. Par définition, seules les menaces les plus graves et les plus répandues sont incluses. D'autres, qui sont à n'en pas douter importantes, devront être réglées par d'autres mécanismes. Le cas des violations des droits de l'homme est un exemple difficile, mais intéressant.

Les droits de l'homme et la sécurité humaine sont deux notions très différentes. Si les droits sont les droits juridiques fondamentaux des personnes, la sécurité porte sur la sûreté personnelle. Si les droits représentent généralement les conditions de vie auxquelles toute personne peut prétendre, la sécurité concerne la survie même des personnes.

Comme nous l'avons vu pour la définition de la sécurité humaine proposée précédemment, l'emploi du terme sécurité entraîne certaines conditions. La notion de sécurité implique, en effet, une certaine gravité qui ne peut concerner que des désastres imminents. Il est évident que certaines violations des droits de l'homme peuvent être considérées comme des menaces pour la sécurité humaine, mais pas toutes. Les violations massives des droits de l'homme contre un groupe dans une société constituent clairement une menace pour la sécurité humaine. L'interdiction de la liberté religieuse, si elle est inquiétante, ne peut être considérée dans la plupart des cas comme une menace contre la sécurité humaine.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, par exemple, énumère de nombreuses conditions qui, bien qu'elles soient certainement préjudiciables, ne franchissent pas le seuil de gravité qui permettrait de les considérer comme des menaces pour la sécurité et non pas comme des questions criminelles, politiques ou juridiques.

L'idée d'un seuil de gravité, en vertu duquel certaines violations des droits de l'homme pourraient nécessiter une action en dehors du mandat fixé par les chartes destinées à préserver ces droits, n'est pas nouvelle. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE)²³ a défini des conditions qui doivent être remplies avant qu'une intervention humanitaire internationale puisse être envisagée pour garantir le respect des droits de l'homme dans un groupe. Elle précise notamment que certaines violations des droits de l'homme atteignent une gravité telle qu'elles doivent susciter le déclenchement d'une réaction internationale et, si nécessaire, une intervention militaire. J'estime que les situations qui franchissent ce seuil sont des menaces contre la sécurité humaine.

Ce qui importe le plus c'est de reconnaître que la protection contre les violations des droits de l'homme est l'une des composantes de la protection de la sécurité humaine. Les personnes doivent être, en outre, protégées contre la pauvreté, les catastrophes naturelles, les conflits et les maladies. Autrement dit, *la protection contre les violations graves des droits de l'homme est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la sécurité humaine*. Le même seuil doit, bien évidemment, s'appliquer à toutes les catégories de sécurité humaine. Tout comme le système juridique, qu'il soit national ou international, est le mécanisme approprié pour examiner *la plupart* des violations des droits de l'homme, les traités et les organismes internationaux de protection de l'environnement sont les meilleures institutions pour la plupart des problèmes écologiques. Ils franchissent parfois un certain seuil et deviennent dès lors des préoccupations pour la sécurité humaine. Nous devons donc disposer d'un système de contrôle pour les repérer et d'une infrastructure de sécurité pour atténuer efficacement ces menaces.

Conclusion

Même s'il apparaît sous une forme nouvelle, le principe fondamental de la sécurité humaine, à savoir que les politiques de sécurité doivent être axées sur les personnes plutôt que sur l'État, remonte au libéralisme du XVIII^e siècle. Si les idées de Montesquieu, de Rousseau et de Condorcet ont été éclipsées par le modèle dominant de sécurité axée sur l'État, la fin de la guerre froide a suscité une nouvelle réflexion. Dans le monde d'aujourd'hui, la détresse et la mort sont généralement dues, non pas aux guerres entre États, mais aux maladies, à la pauvreté, aux catastrophes naturelles, aux guerres civiles et aux armes légères. Les menaces principales ayant changé, les mécanismes de sécurité doivent évoluer eux aussi.

Les premières conceptualisations de la sécurité humaine, dont l'objet référent est non plus l'État mais l'être humain, ont rencontré des difficultés dans leurs définitions et leurs méthodes d'évaluation. Dans cet article, nous proposons une définition fondée sur un seuil de gravité. Les risques réels déterminent ainsi ce qui entre ou non dans le cadre de la sécurité humaine. Une évaluation régionale de la sécurité humaine est alors possible. L'esprit original de la sécurité au sens large est ainsi respecté. Cette définition présente l'intérêt de pouvoir être utilisée de manière analytique et concrète pour les situations d'insécurité telles qu'elles existent aujourd'hui.

La conceptualisation et l'appareil de sécurité ne devraient pas servir à régler toutes les menaces qui peuvent peser sur les personnes. Ils devraient, néanmoins, permettre de protéger les personnes contre les fléaux les plus graves. Tant que nous ne saurons assurer la protection des personnes contre les guerres entre États et la prolifération nucléaire, mais aussi contre les maladies évitables, la famine, les guerres civiles et le terrorisme, nous aurons manqué l'objectif premier de la sécurité qui est de protéger.

Notes

1. Emma Rothschild, 1995, « What is Security? », *Daedalus*, vol. 124, n° 43, p. 53 à 90.
2. Il est intéressant de souligner la dichotomie de cette discussion. Elle apparaît aussi dans le débat qui oppose la sécurité classique et la sécurité humaine, ainsi que dans la distinction entre les approches étroite ou large de la sécurité humaine. Comme je l'expliquerai, ce n'est qu'en revenant à la protection essentielle de l'individu contre toute menace grave que nous nous acquitterons de notre responsabilité de protection.
3. Voir Rothschild, op. cit.
4. R. Ullman, 1983, « Redefining Security », *International Security*, vol. 8, n° 1, p. 129 à 153 ; et Thomas Hobbes, *Le Léviathan*.

5. H. Haftendorn, 1991, « The Security Puzzle: Theory Building and Discipline Building in International Security », *International Security Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 3 à 17.
6. Kanti Bajpai, 2000, *Human Security: Concept and Measurement*, University of Notre Dame, Kroc Institute Occasional Paper no. 19, sur Internet < www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.PDF >.
7. Woosang Kim, 2001, *Human Security Concerns in Global Politics*. Préparé pour le Ninth Council for Security Cooperation in the Asia Pacific Working Group Meeting on Comprehensive and Cooperative Security, Novotel Wellington, Nouvelle-Zélande, avril.
8. John Baylis, 1997, « International Security in the Post-Cold War Era », dans John Baylis et Steve Smith (sous la direction de), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press.
9. Rothschild, op. cit.
10. Cette distinction est, à mon avis, beaucoup trop simpliste. Non seulement parce que la plupart de la littérature sur le sujet se fonde sur l'acception large de la sécurité, mais aussi parce que nombre des définitions utilisées dans la littérature intègrent à la fois des éléments d'envie et de peur. En outre, si certaines définitions peuvent sembler axées sur une acception de la sécurité au sens large parce qu'elles insistent sur les priorités de développement humain, elles peuvent avoir, en réalité, une portée très limitée en raison des menaces qu'elles englobent – c'est notamment le cas de la conception de King et Murray (G. King et C. Murray, 2000, *Rethinking Human Security*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research). De très nombreux documents ont été publiés sur la sécurité humaine. Une étude exhaustive dépasse le cadre de cet article. Pour une analyse de la littérature sur la sécurité humaine, voir : Sabina Alkire, 2003, « Concepts of Human Security », dans L. Chen, S. Fukuda-Parr et E. Seidensticker (sous la direction de), *Human Security in a Global World*, The Global Equity Initiative, Asia Center, Harvard University ; Osler Hampson et J. Hay, 2002, *Human Security: A Review of Scholarly Literature*, papier présenté lors du Canadian Consortium on Human Security Annual Meeting, Ottawa, avril ; et The Harvard Program on Human Security, à l'adresse < www.cbrss.harvard.edu/programs/hsecurity/hspapers.htm >.
11. Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, documents officiels de la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale, Supplément N° 1 (A/55/1), 30 août 2000.
12. Programme des Nations Unies pour le développement, 1994, « Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine », *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Economica, p. 23 à 26.
13. Résumé dans Andrew Mack, à paraître, « Data Issues ».
14. J. Nef, 2003, *Human Security and Mutual Vulnerability, The Global Political Economy of Development and Underdevelopment* (deuxième édition), Ottawa, IDRC Books.
15. Ce concept a été présenté récemment dans Commission sur la sécurité humaine, 2003, *La sécurité humaine maintenant, Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*, Paris, Presses de Sciences Po, disponible en anglais à l'adresse < www.humansecurity-chs.org/ >.
16. Ibid
17. Lloyd Axworthy, 2001, « Human Security and Global Governance: Putting People First », *Global Governance*, vol. 22, n° 1, p. 19.
18. Voir < www.ligi.ubc.ca/chs.htm >.
19. A. Mack, 2002, *A Report on the Feasibility of Creating an Annual Human Security Report*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, février. Le Rapport sur la sécurité humaine dépend aujourd'hui du Center for Human Security du Liu Institute for Global Issue, de l'Université de Colombie britannique.
20. J'estime que cette ambiguïté n'est vraie que dans le cadre de la sécurité au sens large, lorsque toutes les composantes sont regroupées. Si elles sont distinguées comme différentes menaces, il est possible d'établir des corrélations intéressantes. En effet, dès l'instant où elles sont considérées comme des menaces pour la sécurité humaine, ces différentes composantes sont comparées entre elles, ce qui n'aurait pas été le cas autrement.
21. Il convient de noter que la « sécurité de la communauté » incluse dans le concept de sécurité humaine du PNUD est exclue de ma définition. J'estime, en effet, que ce serait en contradiction avec la première partie de la définition, qui limite la sécurité humaine aux menaces les plus graves et les plus répandues qui pèsent sur l'essentiel vital. Je ne pense pas que l'intégrité des cultures, bien qu'elle soit indéniablement importante, entre dans ce cadre.
22. Pour plus de précision sur la méthode, voir Taylor Owen et O. Slaymaker, à paraître, « Human Security in Cambodia: a GIS Approach », *AMBIO The Journal of the Human Environment* ; et Taylor Owen, 2003, « Measuring Human Security: Overcoming the Paradox », *Human Security Bulletin*, vol. 2, n° 3 (octobre), à l'adresse < www.prio.no/files/file44641_human_security_mapping.pdf >.
23. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, 2001, *La responsabilité de protéger. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, à l'adresse < <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf> >.

Les armes de destruction massive et les droits de l'homme

Peter WEISS et John BURROUGHS

Vous ne pouvez échanger votre liberté contre votre sécurité, car si vous le faites vous perdez l'une comme l'autre.
Brandon Mayfield¹

À quelques exceptions près, ceux qui, dans leurs réflexions, leurs écrits ou leurs discours, s'intéressent aux armes de destruction massive vivent dans un autre monde que ceux qui s'intéressent aux droits de l'homme². Dans le domaine de la maîtrise des armements, les experts des armes de destruction massive se demandent entre autres comment abolir ces armes, ou à tout le moins comment réduire le risque qu'elles puissent être utilisées, comment éviter leur prolifération, et s'interrogent sur les conséquences de ces armes sur les êtres humains et sur tout organisme vivant. Quant aux spécialistes des droits de l'homme, ils se demandent lesquels de ces droits sont « réels », lesquels doivent être prioritaires, et s'interrogent sur la meilleure façon de les faire respecter et sur la possibilité d'introduire dans la société une culture des droits de l'homme. Ces deux communautés n'envisagent que très rarement les questions communes à leurs domaines respectifs.

Les liens entre les armes de destruction massive et les droits de l'homme sont pourtant nombreux et comprennent notamment les suivants :

- L'incompatibilité entre le droit à la paix et le droit à la vie lorsqu'il existe des armes de destruction massive ;
- La distinction de plus en plus difficile dans le domaine des armes de destruction massive entre les questions relevant du droit humanitaire et celles relevant des droits de l'homme au sens strict ;
- Le fait que certains gouvernements utilisent la peur que suscite l'idée de voir des armes de destruction massive se retrouver entre de « mauvaises mains » pour restreindre ou suspendre les droits de l'homme ;
- L'effet des armes de destruction massive sur la perpétuation du système de guerre et l'utilisation de ressources qui pourraient autrement servir à appliquer les droits économiques et sociaux de l'homme.

Comme nous le montrerons dans cet article, les liens sont encore plus complexes depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et l'invasion de l'Iraq. Il est certain que peu de choses ont

Peter Weiss est président du Lawyers' Committee on Nuclear Policy, basé à New York, et vice-président de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, basée à Paris. John Burroughs est directeur exécutif du Lawyers' Committee on Nuclear Policy et professeur adjoint de droit international à la Rutgers Law School, Newark, New Jersey.

changé. Le risque de guerre nucléaire, qui existe depuis la deuxième guerre mondiale, persiste. Les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie, alors qu'ils donnent l'illusion d'un partenariat, restent dans une impasse nucléaire, chacun conservant des centaines de têtes nucléaires pouvant être lancées dans un délai très court. L'Inde et le Pakistan ont été plus d'une fois sur le point de s'engager dans une guerre majeure qui aurait pu devenir nucléaire. D'autres risques d'emploi d'armes nucléaires ne peuvent être exclus, notamment dans la péninsule coréenne ou en cas de conflit entre la Chine et les États-Unis au sujet de Taiwan. Le fait que certains États comptent sur les armes de destruction massive entraîne aujourd'hui de nouvelles conséquences pour le monde. La crainte que d'autres pays se procurent de telles armes est aujourd'hui un argument invoqué pour justifier une guerre et la crainte que des groupes comme Al-Qaïda puissent s'en procurer n'a fait que renforcer les initiatives de lutte contre le terrorisme au niveau international.

La catégorie des armes de destruction massive comprend les armes chimiques, biologiques et nucléaires. Il ne faut toutefois pas oublier que si les armes chimiques et biologiques peuvent frapper sans discrimination et causer des effets graves, leurs conséquences globales sont infinitésimales par rapport à celles des armes nucléaires stratégiques actuelles, certaines ayant une capacité de destruction au moins 30 fois supérieure à celle des bombes lancées par les États-Unis sur Hiroshima et Nagasaki en 1945³. Dans cet article, nous insisterons sur les armes nucléaires.

Les armes de destruction massive et le droit à la paix

La Charte des Nations Unies s'engage pour la paix, avec la première phrase de son Préambule, « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre », avec l'interdiction de lancer une agression, énoncée au paragraphe 4 de l'article 2, et avec le mandat de résolution pacifique des conflits de l'article 33. Le droit à la paix ne figure toutefois pas en tant que tel dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ni dans aucune des conventions qui en découlent. L'article 28 de la Déclaration universelle est toutefois celui qui va le plus loin en précisant que « [t]oute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet ». Cette omission fut comblée avec l'adoption, le 12 novembre 1984, de la « Déclaration sur le droit des peuples à la paix » (la résolution 39/11 de l'Assemblée générale). Elle « [p]roclame solennellement que les peuples de la Terre ont un droit sacré à la paix » et que « promouvoir la réalisation de ce droit [constitue] une obligation fondamentale pour chaque État »⁴.

Le droit à la paix a connu des temps difficiles et a été progressivement éclipsé ; les armes de destruction massive ont joué un rôle déterminant dans cette évolution.

Le droit à la paix a connu des temps difficiles et a été progressivement éclipsé ; les armes de destruction massive ont joué un rôle déterminant dans cette évolution. Dans une section du numéro de juillet 2003 traitant des aspects juridiques de la guerre en Iraq, les directeurs de la publication *American Journal of International Law* écrivaient : « L'action militaire engagée contre l'Iraq au printemps 2003 est l'un des rares événements de la période de la Charte des Nations Unies susceptibles de conduire à une transformation radicale, voire à la destruction, du système de droit régissant le recours à la force apparu au cours du xx^e siècle »⁵. Cette affirmation est assurément très forte, mais elle se justifie dans le contexte de la nouvelle doctrine de guerre préemptive des États-Unis qui a été acceptée par un certain nombre de pays. Il serait plus juste de parler de doctrine de guerre préventive pour cette doctrine qui entretient un lien très étroit avec les armes de destruction massive.

Pour revoir ce rapport, il convient de rappeler rapidement les principes qui régissent la légalité de faire la guerre depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies en 1945. Le premier est

l'article 2 (par. 4) de la Charte, qui stipule que « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

La Charte prévoit toutefois deux exceptions. L'article 42 autorise le Conseil de sécurité à « entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » lorsqu'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et que des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force seraient ou se seraient avérées inefficaces pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Selon l'article 51, « [a]ucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Cet article codifie la définition de la légitime défense telle qu'elle existait en droit coutumier au moins depuis la célèbre affaire du navire *Caroline*, en 1837, lorsque Daniel Webster, alors Secrétaire d'État américain, précisa que la légitime défense se justifiait en cas de « nécessité instantanée, irrésistible, ne laissant aucun choix de moyens ni le temps de délibérer »⁶.

Dans l'introduction de la *National Security Strategy*, du 17 septembre 2002⁷, le Président Bush précise très clairement dans quelle mesure la nouvelle politique de guerre préventive s'écarte du mandat de la Charte des Nations Unies lorsqu'il affirme : « parce que c'est une question de bon sens et de légitime défense, l'Amérique interviendra avant même que la menace ne se concrétise ».

Quelle est cette menace qui, selon certains, implique de renoncer à la structure fondamentale de la Charte des Nations Unies s'agissant de l'emploi de la force ? La réponse figure dans les commentaires de ceux qui soutiennent la légalité de la guerre en Iraq.

Selon William Howard Taft IV et Todd F. Buchwald, conseiller juridique et conseiller juridique adjoint du Département d'État américain, « l'une des raisons majeures, en tout cas du point de vue des États-Unis, était le risque de laisser le régime iraquien défier la communauté internationale en cherchant à se doter d'armes de destruction massive »⁸.

John Yoo, de l'Université de Californie, a déclaré : « Il convient de considérer, outre la probabilité de la menace, l'ampleur des dégâts potentiels. L'apparition de l'arme nucléaire et d'autres armes sophistiquées a considérablement accru le degré de dégâts potentiels et réduit l'importance du facteur temps. Les armes de destruction massive peuvent frapper sans discrimination et font peser, à long terme, des risques dévastateurs sur de grandes parties de la population civile et sur l'environnement »⁹.

Pour Ruth Wedgwood, de la John Hopkins University, la gestion de la crise des missiles de Cuba par le Président Kennedy est un précédent dans la décision du Président Bush d'envahir l'Iraq : « l'introduction d'armes nucléaires à Cuba, qui réduisait le temps de lancement des Soviétiques à sept minutes, empêchait tout délai nécessaire pour évaluer les alertes nucléaires » ce qui justifiait la décision américaine d'un blocus de l'île¹⁰.

Comment expliquer que cette nouvelle doctrine de la guerre préemptive/préventive soit acceptable pour autant de gens, alors qu'elle compromet l'essence même de la Charte des Nations Unies ? Il semble que ce soit l'ampleur de l'attaque armée anticipée, ainsi que l'impossibilité de déterminer avec précision quand interviendra cette attaque. D'aucuns soutiennent que les attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont radicalement modifié l'interprétation du droit international. Avant les événements tragiques de 2001, les États-Unis n'estimaient probablement pas que l'hypothèse d'une attaque terroriste dévastatrice était une justification suffisante pour envahir et occuper l'Afghanistan.

Les caractéristiques des armes de destruction massive, et notamment des armes nucléaires, avec l'ampleur des dégâts qu'elles peuvent causer et un temps de lancement réduit, permettent donc d'élargir la notion de légitime défense d'une réaction en cas d'agression imminente ou constatée à une frappe préventive face à une agression susceptible d'intervenir à n'importe quel moment, que ce soit

Ce qui rend particulièrement odieuse cette attaque frontale du ius ad bellum de la Charte des Nations Unies, c'est que chaque État puisse juger seul si une guerre préventive se justifie.

dans un délai de quelques semaines, mois ou années. Ce qui rend particulièrement odieuse cette attaque frontale du *ius ad bellum* de la Charte des Nations Unies, c'est que chaque État puisse juger seul si une guerre préventive se justifie, y compris, comme ce fut le cas pour l'Iraq, lorsqu'il s'avère que la menace repose sur des informations erronées ou délibérément mal interprétées¹¹.

Le simple fait d'évoquer la menace nucléaire – que l'arme soit dans un avion, un missile ou une valise – et la perspective d'un champignon nucléaire au-dessus de Manhattan, Londres, Mumbai ou n'importe quelle autre ville, a tendance à couper court à toute discussion rationnelle. La doctrine de guerre préemptive ou préventive va donc probablement continuer de se diffuser tant que pourra être invoquée la menace d'armes nucléaires dans l'arsenal d'un État ou entre les mains d'un acteur non étatique. Il convient de noter que selon le Secrétaire adjoint à la défense, Paul Wolfowitz, lors des débats qui sont intervenus aux plus hauts niveaux du Gouvernement américain s'agissant de l'entrée en guerre contre l'Iraq : « nous avons opté, pour des raisons bureaucratiques, pour la question des armes de destruction massive, car c'était la seule raison sur laquelle tout le monde pouvait tomber d'accord »¹².

Selon Mohamed ElBaradei, le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), outre les puissances nucléaires connues, « il existe un nombre croissant de pays ayant la capacité technologique de fabriquer [...] des armes nucléaires »¹³. La communauté internationale doit donc impérativement trouver le moyen de mettre un terme, une fois pour toute, à la chimère des armes nucléaires comme instruments de dissuasion et s'atteler sérieusement à l'obligation fixée par la Cour internationale de Justice « de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace »¹⁴.

Les armes de destruction massive et le droit à la vie

Parmi les nombreux droits de l'homme, le droit à la vie est sans doute celui qui l'emporte dans la course à la primauté. Comme le stipule l'article 6 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. *Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.* »¹⁵.

Le droit à la paix et le droit à la vie ont clairement des points communs, mais ils ne coïncident pas. Dans les conflits armés actuels, de plus en plus de civils sont privés de l'un comme de l'autre. Le droit à la vie résiste toutefois en période de guerre, ne serait-ce que parce que le droit humanitaire interdit les armes et les tactiques qui ne peuvent faire la distinction entre les combattants et les non-combattants.

La tendance est aujourd'hui à la convergence et à l'intégration des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit humanitaire, mais ce ne fut pas toujours le cas. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les Conventions de Genève de 1949 furent négociées par des organes et des diplomates différents. La première fut négociée par l'Assemblée générale des Nations Unies et les secondes par une conférence diplomatique à Genève, avec l'aide du Comité international de la Croix-Rouge. À l'époque, peu de points communs étaient reconnus en dépit du fait que les troisième

et quatrième conventions de Genève visaient à protéger les droits des prisonniers de guerre et des civils dans des territoires occupés¹⁶. La distinction initiale entre les différentes branches du droit international découlait de la nouveauté des instruments *internationaux* relatifs aux droits de l'homme et de la volonté, à la suite d'une guerre désastreuse, de se focaliser sur le maintien de la paix grâce à la Charte des Nations Unies et sur le respect des droits de l'homme en temps de paix. Ces deux branches ont des approches différentes : l'une énonce les *droits* des individus par rapport aux États ; l'autre impose des *obligations* aux États et à leur personnel lors des conflits interétatiques, mais aussi lors des conflits internes avec des forces armées organisées¹⁷.

À mesure que les droits de l'homme gagnèrent en importance et que la nécessité de limiter les ravages de la guerre s'imposait, surtout pour les conflits internes qui persistaient à travers le monde pendant la guerre froide, il devint impossible d'ignorer le principe fondamental des deux branches, à savoir la protection de la personne humaine. Dans le cas du droit humanitaire, cette idée est parfaitement illustrée par le principe de l'immunité des civils : ils ne doivent jamais être la cible d'une attaque et doivent être protégés, autant que possible vu les impératifs militaires, contre les effets de la guerre.

En 1968, une résolution intitulée « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé » fut adoptée par la Conférence internationale de Téhéran sur les droits de l'homme¹⁸. La résolution souligne, tout d'abord, que si la paix est la condition essentielle au plein respect des droits de l'homme, la guerre est la négation de ces droits ; or les conflits armés continuent d'anéantir l'humanité. Elle lance ensuite un appel pour que soient négociés de nouveaux ou d'autres instruments « afin de mieux assurer la protection des civils, des prisonniers et des combattants lors de tout conflit armé et d'interdire et de limiter l'emploi de certaines méthodes et de certains moyens de guerre ». En 1977, le Protocole I aux Conventions de Genève, une codification de droit humanitaire protégeant les civils contre les effets de la guerre, était adopté. Différents accords prévoyant l'interdiction et l'élimination de différentes armes qui frappent sans discrimination ou qui provoquent une destruction massive furent adoptés : la Convention sur les armes biologiques (en 1972), la Convention sur les armes chimiques (en 1993) et la Convention sur les mines antipersonnel (en 1997)¹⁹.

Dans les années qui suivirent la Conférence de Téhéran, la distinction entre les instruments relatifs aux droits de l'homme et le droit humanitaire persista, l'interdépendance et les points communs de ces instruments furent de plus en plus reconnus. Cette situation s'explique, en partie, par le fait que dans les cas de conflit interne, il est difficile de préserver la distinction entre ces deux branches. Il n'est, en effet, pas toujours possible de déterminer si la violence a atteint le niveau d'intensité et d'organisation d'un « conflit armé » pour lequel le droit humanitaire doit s'appliquer²⁰. Pour illustrer à quel point cette distinction est difficile, rappelons que les ONG spécialisées dans les droits de l'homme, en particulier Human Rights Watch, veillent aussi au respect des normes de droit humanitaire²¹.

En 1985, le Comité des droits de l'homme de l'ONU, l'organe chargé de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, affirma avec force la pertinence des instruments relatifs aux droits de l'homme lorsque des pays entendent se prévaloir des armes nucléaires dans le contexte de la guerre – où s'applique habituellement le droit humanitaire – et, de manière plus générale, dans celui des relations internationales. Le Comité précisa :

Il est évident que la conception, la mise à l'essai, la fabrication, la possession et le déploiement d'armes nucléaires constituent l'une des plus graves menaces contre le droit à la vie qui pèsent aujourd'hui sur l'humanité. Cette menace est aggravée par le risque d'une utilisation effective de ces armes, non pas seulement en cas de guerre, mais aussi par suite d'une erreur ou d'une défaillance humaine ou mécanique.

Qui plus est, l'existence même et la gravité de cette menace engendrent un climat de suspicion et de crainte entre les États qui, en soi, s'oppose à la promotion du respect universel et

effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la Charte des Nations Unies et aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme²².

En 1994, surmontant l'opposition déterminée des États dotés d'armes nucléaires, les États non dotés d'armes nucléaires réunirent une majorité à l'Assemblée générale pour une résolution demandant à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif sur la question suivante : « Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance ? ». Les arguments précis et détaillés, présentés par plus de 40 États lors des procédures écrite et orale, insistaient essentiellement sur la Charte des Nations Unies, sur les principes de nécessité et de proportionnalité pour l'exercice légal de la légitime défense, et sur le droit humanitaire régissant la conduite de la guerre. Les arguments relatifs aux droits de l'homme furent aussi invoqués : de nombreux États firent référence au droit à la vie, et certains avancèrent des analyses complexes englobant les droits économiques et sociaux.

Ainsi, les îles Salomon lièrent le droit à la vie et le droit à la santé avec le droit international, qui impose la protection globale de la santé des hommes et de l'environnement, au motif qu'une explosion nucléaire – qui aurait des effets bien au-delà de l'État visé – constituerait une violation des droits de l'homme pour tous ceux qui se trouveraient dans les pays visés comme dans les pays neutres²³. Comme le soulignèrent les îles Salomon, l'article 12 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre », et l'article 12 (par. 2, al. b) précise que les États parties prennent des mesures pour améliorer « tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ». L'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « [t]oute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille ». D'aucuns déduisent de ces dispositions et d'autres instruments de droit international, le droit à un environnement sain et propre.

Philippe Sands a réagi ainsi aux arguments de la France, du Royaume-Uni, de la Russie et des États-Unis :

Ces États sont ceux-là même qui s'enorgueillissent – à juste titre – du rôle qu'ils ont joué dans la promulgation du droit, la défense des droits de l'homme et la défense de l'environnement. Lorsqu'il s'agit des armes de destruction massive, qui font peser sur les droits de l'homme et l'environnement, une menace plus grave que tout ce que l'on peut imaginer, ces États vous demandent de négliger cet ensemble de principes et de règles minutieusement mis en place depuis 50 ans. Ils vous demandent, en fait, de vous resituer en 1945, d'ignorer tout ce qui est intervenu depuis et de souscrire à l'affirmation douteuse de Balzac selon laquelle « les lois sont des toiles d'araignée à travers lesquelles passent les grosses mouches et où restent les petites »²⁴.

Exposant les arguments du Costa Rica, le spécialiste des droits de l'homme Carlos Vargas-Pizarro invoqua un cadre encore plus large, en déclarant : « l'emploi ou la menace d'emploi des armes nucléaires sont incompatibles avec la réalisation d'un ordre mondial pour la sécurité collective qui puisse concrétiser les objectifs des Nations Unies et garantir les droits fondamentaux de chacun²⁵.

Dans son avis consultatif de 1996, la Cour internationale de Justice a répondu aux arguments portant sur les droits de l'homme principalement dans le cadre du droit à la vie. La Cour affirme que, contrairement à la position avancée par certains États, ce droit fondamental s'applique en temps de guerre comme en temps de paix :

C'est toutefois [...] à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui

constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du pacte [relatif aux droits civils et politiques], que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du pacte²⁶.

Autrement dit, l'interprétation du droit à la vie en période de guerre dépend des principes applicables de droit humanitaire. Citant les principes de droit humanitaire qui interdisent d'infliger des souffrances inutiles et de frapper sans discrimination, la Cour a estimé que l'emploi ou la menace d'emploi des armes nucléaires est contraire au droit international. L'emploi d'armes nucléaires signifierait donc forcément une violation massive du droit fondamental qu'est le droit à la vie²⁷.

Les arguments portant sur les droits de l'homme semblent avoir aussi influencé la discussion de la Cour sur la pertinence du droit de l'environnement. La Cour a déclaré que « l'emploi d'armes nucléaires pourrait constituer une catastrophe pour le milieu naturel » et souligné que l'environnement est bien « l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir »²⁸. En outre, expliquant les principes de droit humanitaire sur lesquels elle se fondait, la Cour a déclaré que si les conventions de La Haye et de Genève avaient bénéficié d'une large adhésion des États c'est « parce qu'un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des "considérations élémentaires d'humanité" »²⁹.

Pourquoi est-il important d'insister sur le respect de la personne humaine et des principes élémentaires d'humanité, avec les droits fondamentaux de l'homme, y compris dans le chaos et la violence délibérée des guerres ? Voici la réponse du juriste international Henri Meyrowitz :

L'immunité civile repose sur ce que l'on peut appeler la nécessité de tenir la distance, la nécessité de dépasser la guerre. En raison du seuil reconnaissable qu'elle représente, cette barrière indispensable est le seul moyen de préparer la civilisation à survivre au pouvoir de destruction, potentiellement illimité, de la guerre moderne³⁰.

Le philosophe politique John Rawls, formulant une vision kantienne moderne, estime que « l'objectif de la guerre est une paix juste ; les moyens employés ne doivent donc pas détruire la possibilité de la paix ni encourager le mépris de la vie humaine qui compromet notre sécurité et celle de l'humanité »³¹.

L'essentiel s'agissant des armes nucléaires est qu'elles dépassent les limites de la guerre et empêchent tout retour à une vie civilisée et pacifique. C'est pourquoi les instruments relatifs aux droits de l'homme et le droit humanitaire se rejoignent et les condamnent ; c'est aussi pourquoi, comme la Cour internationale de Justice l'a affirmé à l'unanimité, le monde doit créer des mécanismes pour les éliminer comme avec les conventions sur les armes biologiques et chimiques ; c'est enfin pourquoi, la guerre doit être interdite et le droit à la paix garanti. Comme l'avait prédit Kant : « une guerre d'extermination [...] ne laisserait de place à la paix perpétuelle que dans le grand cimetière du genre humain. Il faut donc absolument interdire une telle guerre, et par conséquent l'emploi des moyens qui y conduisent »³².

Les armes de destruction massive et les droits civils et politiques

Depuis 2001, dans de nombreuses régions du monde, la crainte d'attaques terroristes, associée à la peur des armes chimiques, biologiques et nucléaires, a produit un climat qui explique que les gouvernements sont de plus en plus enclins à prendre des « mesures d'urgence » qui ne respectent

pas les libertés civiles et dont les citoyens ont ensuite beaucoup de mal à obtenir la suspension. Les actes terroristes du passé (assassinats, déraillements de trains, incendies criminels) ne sont rien comparés aux attaques massives, particulièrement bien coordonnées et technologiquement sophistiquées, lancées par Al-Qaida et ceux qui s'en inspirent.

Ces terribles événements suscitent toujours des interrogations : Et s'ils avaient utilisé un engin nucléaire ? Et si le terroriste à l'anthrax, qui n'est toujours pas identifié, avait diffusé plus largement encore cette substance ? Et si Aum Shinrikyo avait réussi à propager le sarin dans l'ensemble du métro de Tokyo ? Cette logique ne peut que susciter des réactions excessives. L'ancien secrétaire à la défense des États-Unis, William Cohen, qui témoignait le 23 mars 2004 devant la Commission nationale d'enquête sur les attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis, a ainsi déclaré que le terrorisme, associé aux armes de destruction massive, « constituera certainement un jour une menace existentielle pour le monde »³³.

Cette logique conduit aussi des gens comme Daniel J. Popeo, président de la fondation conservatrice, Washington Legal Foundation, à publier dans la rubrique « opinions » du *New York Times* un texte intitulé « “Des libertés civiles” pour les terroristes ? » et à conclure avec emphase : « Nous devons définir clairement nos priorités. Nous en remettons-nous aux idéologues qui prônent des « libertés civiles » pour tous, y compris pour nos ennemis, ou faisons-nous confiance à nos responsables politiques et à notre armée pour utiliser leur pouvoir avec sagesse et nous protéger de l'horreur que peuvent provoquer les terroristes ? »³⁴.

Lorsque l'expression « libertés civiles » est citée entre guillemets pour souligner que ce concept, cher aux idéologues, est étranger aux juristes conservateurs, lorsqu'on demande aux citoyens, habitués à tenir leurs dirigeants pour responsables de leurs actions, d'avoir une confiance aveugle dans leurs responsables politiques et l'armée, la culture des droits de l'homme est gravement compromise. La lutte contre le terrorisme favorise cette tendance dans le monde entier.

Il va sans dire que même si les armes de destruction massive n'existaient pas, il y aurait des tensions entre la sécurité et les droits de l'homme. Le rapport entre sécurité et droits de l'homme prend, en effet, lui aussi une nouvelle dimension avec les armes de destruction massive. Pour mieux évaluer l'ampleur du phénomène, il convient de regarder de plus près l'incidence des événements du 11 septembre 2001 sur le respect de certains droits civils et politiques fondamentaux, avec la torture, le traitement dégradant des prisonniers et des détenus, et les problèmes relatifs au respect de la vie privée. Nous n'en citons ici que quelques-uns.

L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit explicitement la torture : « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Des interdictions analogues figurent dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui compte 136 États parties en juin 2004. À l'heure où nous écrivons ces lignes, nous ne savons pas encore ce que concluront les différentes enquêtes en cours sur le niveau de commandement ayant permis des mesures « agressives » d'interrogation et de pré-interrogation des prisonniers de guerre et d'autres détenus par l'armée américaine en Afghanistan, à Guantanamo et en Iraq. Ce qui est certain c'est que l'idée de rendre la pareille, de lutter contre la terreur par la terreur, a remplacé la notion de normes ne pouvant être transgressées conformément aux Conventions de Genève et aux traités mentionnés précédemment³⁵. Alan Dershowitz, célèbre professeur de droit à Harvard, a ainsi publiquement déclaré que la torture se justifie lorsqu'elle vise à empêcher une attaque nucléaire terroriste³⁶.

Un rapport publié le 2 juin 2003 par l'Inspecteur général du Département de la Justice des États-Unis a confirmé que le traitement réservé à nombre d'immigrants, pour la plupart illégaux, arrêtés aux États-Unis depuis les attaques de 2001, dépassait clairement les limites des normes juridiques et morales

applicables³⁷. En outre, la « restitution » de prisonniers à des pays dont on sait qu'ils pratiquent la torture, comme la Jordanie, l'Égypte et le Maroc, est une tendance particulièrement dérangeante³⁸.

Tout cela intervient également en violation de l'article 10 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui stipule que « [t]oute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ».

L'article 9 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que « [n]ul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire » et l'article 16 garantit que « [c]hacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ». Ces articles sont violés par la logique kafkaïenne de certains gouvernements qui détiennent de nombreuses personnes pendant longtemps sans les mettre en examen pour des crimes ou délits précis.

De multiples textes de législation ont été adoptés par de nombreux pays depuis 2001 pour lutter contre le terrorisme³⁹. Certaines lois et réglementations, comme celles qui entendent tarir les sources de financement du terrorisme ou améliorer les échanges d'informations entre différents services de renseignement, visent des objectifs légitimes intéressants. D'autres, au contraire, à la validité juridique internationale douteuse, pourraient être contestées devant les tribunaux pendant de nombreuses années.

Les armes de destruction massive et les droits économiques et sociaux

En 1998, Stephen I. Schwartz et neuf autres experts nucléaires publièrent un livre présentant les résultats d'une étude approfondie sur le coût du programme américain d'armes nucléaires jusqu'en 1998⁴⁰. Ils arrivaient à un coût total de 5 500 milliards de dollars. Imaginez le total, avec les sommes allouées, chaque année, aux programmes d'armes nucléaires des autres pays et celles consacrées, par tous les pays, aux armes de destruction massive. Il n'est pas nécessaire d'être un spécialiste économique pour se rendre compte que cet argent aurait permis de garantir à des millions de personnes le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la culture, à la sécurité sociale et à tout ce qui leur est garanti – sur papier – par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Par la Déclaration du millénaire⁴¹, la communauté mondiale s'est fixé dix-huit objectifs pour garantir le droit au développement. Elle a notamment décidé d'éliminer la misère, de donner à tous les enfants la possibilité d'achever un cycle complet d'études primaires, de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, de réduire la mortalité des enfants, de lutter contre la propagation du VIH/sida et de préserver l'environnement. Tous ces objectifs sont loin d'être atteints, en particulier dans les pays les plus pauvres. Il n'empêche que des milliards sont consacrés aux arsenaux nucléaires, à l'étude de nouvelles armes nucléaires et aux mesures visant à prévenir ou atténuer les conséquences d'attaques avec des armes de destruction massive, comme la recherche pour des vaccins. Les rencontres du G-8, conçues à l'origine pour définir un plan pour atteindre ces objectifs, semblent s'intéresser de plus en plus aux questions de non-prolifération et de lutte antiterrorisme, au détriment du progrès économique et des droits de l'homme. Pour reprendre les termes d'un responsable de Global AIDS Alliance après la dernière rencontre du G-8 à Sea Island (Georgie) en juin 2004 :

Lors de ce sommet, des initiatives audacieuses auraient pu faire table rase des questions liées au sida, à la dette et au maintien de la paix et redonner de l'espoir à ceux qui ont si peu. Au lieu de cela, les gens qui fuient les milices au Soudan ou ceux qui meurent du sida parce qu'ils n'ont pas accès aux médicaments devront tenter de rester en vie jusqu'au sommet de l'année prochaine⁴².

Conclusion

Un monde où règnent les armes de destruction massive est assurément moins sûr qu'un monde où il n'y aurait pas de telles armes. La montée du terrorisme ne fait qu'accroître cette situation.

L'élimination des armes de destruction massive est une question de volonté politique. Elle nécessite d'appliquer pleinement la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques et de négocier des mesures visant à éliminer les armes nucléaires dans le cadre global d'une convention. Les États dotés d'armes nucléaires ont pris l'engagement de poursuivre de bonne foi des négociations dans ce sens, mais ils ont jusqu'à présent refusé d'honorer cet engagement. Lorsqu'ils se décideront, ils agiront aussi dans le sens du respect du droit à la vie et du droit à la paix.

L'élimination du terrorisme est peut-être un objectif plus difficile à atteindre. Lorsque des dirigeants parlent de mener la guerre contre le terrorisme jusqu'à la victoire finale, l'on peut sourciller et se demander ce qu'ils ont en tête : Quelle guerre ? Où ? Contre qui ? Avec quelles armes ?

La dernière question est probablement la plus importante. Des services de renseignement compétents et la force peuvent réduire le risque d'attaque terroriste, mais s'il est une chose à retenir de l'histoire, c'est que les différences sociales, économiques, ethniques et religieuses peuvent nourrir un sentiment d'impuissance et conduire à la violence – ce que les démunis appellent le désir de justice et que ceux contre qui s'exerce la violence appellent terrorisme.

C'est ici qu'interviennent les droits de l'homme. Le monde ne sera peut-être jamais libéré du terrorisme. Il est raisonnable de penser que plus le monde se rapprochera d'un respect total des droits de l'homme inscrits dans la Déclaration universelle et dans les Pactes internationaux, plus il aura de chance de se libérer du terrorisme, et notamment du terrorisme des armes de destruction massive. Cet objectif en vaut bien la peine.

Notes

1. S. Kershaw et E. Lichtblau, 2004, « Bomb Case Against Lawyer is Rejected », *New York Times*, 25 mai, p. A16. M. Mayfield est avocat dans l'Oregon ; il fut arrêté puis relâché après deux semaines de détention sur ordre d'un juge fédéral après que le Federal Bureau of Investigation eut reconnu avoir confondu ses empreintes digitales avec celles d'une autre personne sur les lieux des attentats de Madrid en mars 2004.
2. L'une de ces exceptions est Douglas Roche, ancien ambassadeur canadien au désarmement, auteur de *Bread Not Bombs* (University of Alberta Press, 1999).
3. Actuellement, 475 kilotonnes d'ogives sont déployées sur des missiles à bord de sous-marins américains. Voir NRDC Nuclear Notebook, US Nuclear Forces, *Bulletin of the Atomic Scientists*, mai/juin 2004, à l'adresse < www.thebulletin.org/issues/nukenotes/mj04nukenote.html > . La puissance des bombes lancées sur Hiroshima et Nagasaki était comprise entre 12 et 15 kilotonnes. Dans un ouvrage paru récemment, *Disarming Iraq*, Hans Blix précise que si « les armes nucléaires sont systématiquement associées aux armes biologiques et chimiques dans l'expression globale d'« armes de destruction massive », il est bien évident qu'elles constituent une catégorie à part. Les craintes de la communauté internationale s'agissant des armes de l'Iraq n'auraient jamais été aussi grandes si l'Iraq n'avait pas pris d'initiatives pour acquérir des capacités de production d'armes nucléaires ». H. Blix, 2004, *Disarming Iraq*, Pantheon Books, p. 260.
4. Voir < www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/73_fr.htm > ; J. Fried, 1994, *Toward a Right to Peace: Selected Papers of John H.E. Fried*, Aletheia Press, p. 81 à 88.
5. L.F. Damrosch et B. H. Oxman, 2003, « Agora: Future Implications of the Iraq Conflict », Editors' Introduction, *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 3, p. 553 (non souligné dans l'original).
6. Lettre de Daniel Webster à Lord Ashburton, 6 août 1842. Voir R.Y. Jennings, 1938, « The Caroline and McLeod Cases », *American Journal of International Law*, vol. 32, p. 82 à 99.
7. Voir < www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf > .

8. W. Taft et T. Buchwald, 2003, « Preemption, Iraq, and International Law », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 3, p. 563.
9. J. Yoo, 2003, « International Law and the War in Iraq », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 3, p. 572.
10. R. Wedgwood, 2003, « The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 3, p. 584.
11. Voir « The Deceptions Exposed » dans B. Burrough et al., 2004, « The Path to War », *Vanity Fair*, mai, p. 286 et 287.
12. *Associated Press*, « Wolfowitz's comments revive doubts over Iraq's WMD », 1^{er} juin 2003, citant l'entretien publié dans *Vanity Fair*.
13. Entretien accordé à *Der Spiegel*, « America's sense of timing is different », septembre 2003.
14. Cour internationale de Justice, avis consultatif, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires*, 8 juillet 1996 (ci-après désigné comme l'avis consultatif de la CIJ), par. 105 (2)F.
15. Non souligné dans l'original. Une formule analogue figure dans le cinquième amendement de la Constitution américaine : « Nul ne sera privé de vie [...] sans procédure légale régulière ».
16. R. Kolb, 1998, « The relationship between international humanitarian law and human rights law: A brief history of the 1948 Universal Declaration of human rights and the 1949 Geneva Conventions », *International Review of the Red Cross*, n° 324, p. 409 à 418.
17. Voir L. Doswald-Beck et S. Vité, 1994, « International Humanitarian Law and Human Rights Law », *International Review of the Red Cross*, n° 293, p. 99.
18. Résolution XXIII du 12 mai 1968. Adoptée en tant que résolution 2444 (XXIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 19 décembre 1968.
19. Voir N. Deller, A. Makhijani et J. Burroughs (sous la direction de), 2003, *Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U.S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, Apex Press.
20. Voir K. Watkin, 2004, « Controlling the Use of Force: A Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflict », *American Journal of International Law*, vol. 98, n° 1, p. 1 à 34.
21. Voir, par exemple, Human Rights Watch, 2003, *Off-Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, Washington DC, à l'adresse < www.hrw.org/reports/2003/usa1203/ >.
22. *Rapport du Comité des droits de l'homme*, documents officiels de la quarantième session de l'Assemblée générale, supplément n° 40, document A/40/40 de 1985.
23. Compte rendu, audience devant la CIJ, 14 novembre 1995, 10h00 p. 66 et 67 (Philippe Sands) ; observations écrites des îles Salomon sur la demande d'avis consultatif soumise par l'Organisation mondiale de la santé sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé (ainsi que sur la question posée par l'Assemblée générale), par. 4.1-4.46, p.76 à 95, en particulier les pages 86 et 87.
24. Compte rendu, audience devant la CIJ, 14 novembre 1995, 10h00, p. 66.
25. Compte rendu, audience devant la CIJ, 14 novembre 1995, 15h00, p. 31.
26. Avis consultatif de la CIJ, par. 24 et 25. Sur l'avis consultatif de la CIJ, voir L. Boisson de Chazournes et P. Sands (sous la direction de), 1999, *International Law, the International Court of Justice, and Nuclear Weapons*, Cambridge University Press ; J. Burroughs, 1997, *The Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons: A Guide to the Historic Opinion of the International Court of Justice*, Lit Verlag ; V. Nanda et D. Krieger, 1998, *Nuclear Weapons and the World Court*, Transnational Publishers ; P. Weiss, 2000, Book Review, *American Journal of International Law*, vol. 94, n° 4, p. 815 à 818.
27. Excepté peut-être dans le scénario dit de « la 'mininuke' dans le désert de Gobi », autrement dit une situation hypothétique dans laquelle une arme nucléaire de faible puissance et sans retombée serait utilisée dans une zone ne comprenant pas de population civile sur une grande distance.
28. Avis consultatif de la CIJ, op. cit., par. 29.
29. Ibid., par. 79 (non souligné dans l'original).
30. H. Meyrowitz, 1981, « Le bombardement stratégique d'après le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève », *Zeitschrift Fur Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht*, vol. 41, p. 26.
31. J. Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, p. 378 et 379.
32. Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle : Essai philosophique*, (traduction de J. Darbellay), Presses universitaires de France, Paris, 1958, p. 85.
33. Voir < <http://cnnstudentnews.cnn.com/TRANSCRIPTS/0403/23/se.05.html> >.
34. Publié dans le *New York Times*, 22 mars 2004, p. A23. Texte disponible dans son intégralité à l'adresse < <http://www.wlf.org/upload/3-22-04civilliberties.pdf> >.
35. Voir les articles de S. Hersh dans *The New Yorker*, éditions des 10, 17 et 24 mai, disponible à l'adresse < www.newyorker.com/archive/previous/?040614frprsp_previous1 >.
36. D. Glenn, 2002, « A Civil Libertarian Wants Professors to Talk About Morality and Tactics », *The Chronicle of Higher Education*, 6 septembre.

37. Voir Département de la Justice des États-Unis, Bureau de l'Inspecteur général, 2003, *The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks*, juin, Bureau de l'Inspecteur général, à l'adresse < www.usdoj.gov/oig/special/0306/index.htm>.
38. D. Priest et B. Gellman, 2002, « US Turns to Torture to Crack Prisoners of War », *Washington Post*, 27 décembre, disponible à l'adresse < <http://www.smh.com.au/articles/2002/12/26/1040511135568.html?oneclick=true>>.
39. Pour un résumé des mesures prises par les différents pays pour lutter contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001, voir les rapports présentés par les États au Comité contre le terrorisme de l'ONU, à l'adresse < www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html>.
40. S.I. Schwartz (sous la direction de), 1998, *Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons since 1940*, Brookings Institution Press, Washington DC.
41. Déclaration du Millénaire, résolution A/55/PV.8 de l'Assemblée générale, 8 septembre 2000. Voir < <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>.
42. D. Gartner, « G-8 Summit: World Leaders Missed Good Opportunities on Several Issues », *Miami Herald*, 17 juin. Gartner est *policy director* de Global AIDS Alliance.

Armes légères et de petit calibre : les outils utilisés pour bafouer les droits de l'homme

Barbara A. FREY

La disponibilité, le transfert et l'utilisation abusive d'armes légères et de petit calibre ont des conséquences dramatiques sur le plan des droits de l'homme. Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sont tués ou blessés chaque année par des armes légères et de petit calibre. Il circulerait quelque 640 millions d'armes à feu dans le monde¹ et le nombre réel pourrait être bien plus élevé. La prolifération de ces armes n'est pas un phénomène nouveau et, à l'ère de la mondialisation, il est à craindre qu'elles tombent entre des mains toujours plus nombreuses, et plus facilement. À l'heure actuelle, presque tous ceux qui veulent obtenir des armes légères ou de petit calibre – y compris de type militaire – peuvent arriver à leurs fins. Ces armes, bon marché, faciles à transporter et d'un maniement aisé, sont utilisées pour bafouer les droits de l'homme partout dans le monde. Utilisée abusivement, une seule arme peut influencer sur le destin d'un individu, d'une famille, voire d'une communauté tout entière. Un afflux d'armes légères et de petit calibre peut modifier tout l'équilibre des pouvoirs au sein d'une communauté, et conduire à une insécurité qui détruit l'état de droit.

Les droits de l'homme peuvent être bafoués avec ou sans armes. Il n'en reste pas moins qu'en raison de leur nature meurtrière, les armes doivent faire l'objet d'un examen particulier au regard du droit international. Compte tenu des progrès technologiques enregistrés dans ce secteur, les armes de petit calibre sont de plus en plus meurtrières et toujours plus simples à manier, même pour des utilisateurs peu avertis et non entraînés. Cela signifie que le seul fait qu'une arme à feu soit utilisée peut influencer sur l'ampleur et le rythme des violations des droits de l'homme. Les armes légères ont donc un effet de transformation ou de multiplication sur la coercition et la violence – c'est ainsi que l'introduction de telles armes dans des conflits à caractère ethnique, politique ou religieux a donné lieu à des atrocités en masse.

Le présent article se veut un résumé des incidences de la question des armes légères et de petit calibre sur le plan des droits de l'homme et du droit humanitaire. Il débute par un bref tour d'horizon des conséquences de la disponibilité, du transfert et de l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre en termes de droits de l'homme, avant d'analyser les responsabilités des États et des acteurs privés au regard du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire en ce qui concerne la disponibilité, le transfert et l'utilisation abusive de telles armes².

Le prix à payer en termes de droits de l'homme

La conséquence la plus directe des armes légères et de petit calibre en termes de droits de l'homme est le nombre dramatique de morts et de blessés dû à leur utilisation abusive. Chaque

Barbara A. Frey est Rapporteuse spéciale chargée de la question de la prévention des violations des droits de l'homme commises à l'aide d'armes de petit calibre et d'armes légères.

année, 500 000 personnes sont tuées par des armes légères ou de petit calibre et plusieurs millions sont blessées, souvent handicapées pour le reste de leur vie sur le plan physique ou émotionnel³. Le droit à la vie est consacré dans le droit international, aussi bien dans la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴, en son article 3, que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵, en son article 6. Le droit à la vie est également garanti dans le droit international humanitaire. L'homicide intentionnel dans les conflits internationaux est prohibé par les Conventions de Genève, qui le qualifient d'infraction grave⁶. L'article 3 commun aux Conventions de Genève énonce les droits des non-combattants et interdit le meurtre sous toutes ses formes, y compris les exécutions effectuées sans un jugement préalable rendu par un tribunal régulièrement constitué. Par conséquent, il incombe aux États de protéger le droit à la vie, même en cas de danger public exceptionnel, y compris en cas de conflit armé.

Outre qu'elles sont utilisées abusivement pour tuer et blesser, les armes légères et de petit calibre facilitent aussi toute une gamme de violations des droits de l'homme, dont le viol, la disparition forcée, la torture, les déplacements forcés et l'enrôlement forcé d'enfants soldats⁷. Des accidents causés par des mines terrestres continuent à être signalés dans toutes les régions du monde⁸. Même dans les cas de génocides, lorsque des gens ont été tués à la machette ou avec d'autres instruments non balistiques, il est courant que les victimes soient d'abord rassemblées sous la menace d'armes à feu.

Les armes légères et la culture de la violence qui est, en partie, la conséquence d'un accès aisé à ces armes affectent aussi profondément l'exercice des autres droits de l'homme. En effet, la hausse des dépenses publiques consacrées aux armes, qui s'impose souvent en cas de détérioration des conditions de sécurité, peut se traduire par une baisse des crédits alloués au développement et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Les communautés qui souffrent d'un climat de violence criminelle ou politique armée peuvent, par ailleurs, être victimes de diverses violations des droits consacrés dans les traités internationaux, comme les droits à l'éducation, aux soins de santé et au développement, ou le droit de participer aux affaires publiques, pour n'en citer que quelques-uns⁹.

Les blessures, parfois mortelles, infligées à l'aide d'armes légères ou de petit calibre à des individus en âge d'exercer une activité productive imposent un double fardeau aux communautés ; elles subissent la perte des apports directs de ces individus à leur famille, à leur travail et à leur entourage, mais perdent aussi la stabilité sociale à même de favoriser le développement social et économique. Le prix de la violence liée aux armes se fait sentir aussi bien dans les quartiers urbains ravagés par la criminalité que dans les villages dominés par des chefs de guerre. D'après une étude¹⁰ publiée en janvier 2003 par Oxfam sur l'impact des armes de petit calibre à Medellín (Colombie), 61% de tous les décès enregistrés dans la ville sont dus à des homicides, ce qui en fait la première cause de mortalité. Toujours d'après cette étude, 90% de ces homicides ont pour cause l'utilisation d'armes à feu. Le groupe qui paie le plus lourd tribut à cet égard est celui des hommes âgés de 15 à 44 ans. Outre la privation du droit à la vie, la prévalence de la violence armée affecte l'exercice d'un grand nombre d'autres droits. Les habitants de Medellín souffrent ainsi de :

- déplacements forcés dus à la violence armée ;
- fermetures partielles d'établissements scolaires en raison d'affrontements armés ;
- nombreux cas de viols sur des filles de 11 à 17 ans ;
- restrictions à la liberté de se déplacer dans la rue, d'utiliser les transports publics ou d'être associé à des activités de groupe.

L'exemple de Medellín montre que le simple décompte des morts par balle ne dit pas tout et que c'est le tissu social même que la violence armée affaiblit au point que l'exercice des droits de l'homme ne peut plus être garanti.

Les normes juridiques régissant les armes légères et de petit calibre

Le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire définissent les responsabilités normatives des États en matière de disponibilité, de transfert et d'utilisation abusive d'armes légères et de petit calibre. Le droit international relatif aux droits de l'homme s'attache avant tout aux obligations des États de respecter et de protéger les droits fondamentaux des individus. Le droit relatif aux droits de l'homme est codifié dans des dizaines d'instruments internationaux et régionaux, dont, naturellement, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux Pactes relatifs aux droits de l'homme¹¹, de nombreux traités thématiques, les décisions et interprétations d'instances judiciaires internationales, et le droit international coutumier tel qu'il est reflété par la pratique des États. Le droit international humanitaire définit les droits et les devoirs des belligérants dans les conflits armés et protège les personnes qui ne participent pas aux conflits.

Le droit international a pour objet premier de régir la conduite des États, mais, dans son évolution, tend à prendre en considération le rôle indiscutable des particuliers et d'autres acteurs non étatiques dans la promotion et la protection des droits de l'homme. La création de la Cour pénale internationale est l'exemple le plus marquant de cette tendance à l'élaboration de normes internationales en complément des normes nationales relatives aux actes criminels des individus. Cette tendance est un facteur essentiel à prendre en compte dans toute analyse portant sur les armes légères et de petit calibre, dans la mesure où celles-ci permettent à des individus et groupes organisés d'infliger des violences immenses à des tiers ou à toute une communauté. C'est pourquoi il importe non seulement d'examiner les obligations des États, mais aussi de voir quelles obligations légales sont prévues en cas d'abus commis par des individus et des groupes armés.

Une analyse de la situation en matière d'armes légères et de petit calibre du point de vue des droits de l'homme est d'autant plus complexe que ces armes ont un éventail très large d'utilisations – licites et illicites. Le fait de tirer avec une arme a une signification juridique différente selon l'identité du tireur et de sa victime, ainsi que des circonstances dans lesquelles le coup a été tiré. Les normes relatives aux droits de l'homme et les normes humanitaires qui guident l'action des États en ce qui concerne les armes de petit calibre diffèrent dans les situations ci-après : l'utilisation abusive d'armes légères par des agents de l'État ; leur utilisation abusive par des particuliers lorsque l'État n'exerce pas la diligence requise ; leur utilisation abusive par des agents de l'État dans les conflits armés ; leur utilisation abusive par des acteurs non étatiques dans les conflits armés ; et le transfert d'armes sachant qu'elles risquent d'être utilisées pour commettre des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Le tableau 1 récapitule les sources de droit international relatif aux droits de l'homme et de droit international humanitaire applicables dans cinq situations particulières.

Les violations des droits de l'homme par des agents de l'État

Les responsabilités des États en ce qui concerne l'utilisation abusive d'armes légères et de petit calibre en temps de paix sont définies par les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les États parties à des traités multilatéraux relatifs aux droits de l'homme sont tenus de protéger les droits qui y sont énoncés. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en son article 4, fait obligation aux États de protéger un certain nombre de droits fondamentaux même si l'état d'urgence a été proclamé, notamment les droits à la non-discrimination, à la vie, de ne pas faire l'objet de disparition ni de torture, de ne pas être soumis à l'esclavage ainsi que les droits à la liberté de pensée,

Tableau 1. Exemples de sources de droit international relatif aux droits de l'homme et de droit international humanitaire concernant la disponibilité et l'utilisation abusive d'armes légères et de petit calibre

Situation	Exemples de violations	Textes applicables
Utilisation abusive d'armes légères par des agents de l'État	Génocide Homicides intentionnels Usage excessif de la force Torture Viol systématique Disparition Arrestation arbitraire Déplacement forcé, privation des droits économiques	Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 (vie), 5 (torture), 9 (arrestation arbitraire), entre autres Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4 (droits intangibles), 6 (vie), 7 (torture), 9 (arrestation), entre autres Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (ONU) Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (ONU)
Utilisation abusive d'armes légères par des particuliers ou des groupes lorsque l'État n'exerce pas la diligence requise	Massacres pour des motifs ethniques, religieux ou sociaux Actes terroristes Homicide criminel systématique Violence domestique systématique Violence systématique après un conflit Traite des personnes	Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 3 (vie), 4 (esclavage), 5 (torture), 7 (non-discrimination), entre autres Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 (non-discrimination), 6 (vie), 7 (torture), 8 (esclavage), entre autres Jurisprudence de la « diligence requise », Comité des droits de l'homme, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme
Utilisation abusive d'armes légères par des agents de l'État dans les conflits armés	Génocide Infractions graves, y compris exécution ou torture de non-combattants et de prisonniers de guerre Attaques du personnel humanitaire et de maintien de la paix Atrocités à l'encontre de populations civiles Usage aveugle ou excessif de la force Usage d'armes causant des maux superflus Recours aux enfants soldats	Convention sur le génocide Conventions de Genève de 1949 et Protocole additionnel I, infractions graves Conventions de Genève, art. 3 Protocole additionnel aux Conventions de Genève, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) Statut de Rome de la Cour pénale internationale Convention relative aux droits de l'enfant, art. 38 Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés
Utilisation abusive par des particuliers et groupes armés dans les conflits armés	Génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité Attaques du personnel humanitaire ou de maintien de la paix Recours aux enfants soldats Prises d'otage Terrorisme	Convention sur le génocide Statut de Rome de la Cour pénale internationale Conventions de Genève de 1949, art. 3 Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, art. 4
Transfert d'armes légères sachant qu'elles risquent d'être utilisées pour commettre des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire	Violation d'un embargo sur les armes Transfert à un groupe insurgé ou criminel connu pour ses violations des droits de l'homme Transfert à un État connu pour ses violations systématiques des droits de l'homme ou du droit humanitaire	Charte des Nations Unies, chap. VII Conventions de Genève de 1949, article premier Déclaration de l'ONU sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté Projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, de la Commission du droit international

de conscience et de religion. En vertu de ce Pacte, les États ne peuvent donc pas user d'armes légères ou de petit calibre pour perpétrer une violation de l'un quelconque de ces droits intangibles.

En dépit de ces normes internationales claires, il est fréquent que des forces de police ou de sécurité ou d'autres agents de l'État tels que des groupes paramilitaires, des sociétés de sécurité privées ou des gardes du corps armés se rendent coupables de violations graves des droits de l'homme, et ce, bien souvent, à l'aide d'armes de petit calibre. Les groupes de défense des droits de l'homme ont recueilli des informations sur des cas graves d'utilisation abusive d'armes de petit calibre par la police et l'armée – recours à une force excessive contre des manifestants ou des détenus, exécutions extrajudiciaires d'opposants politiques, liquidations d'enfants des rues et d'autres sujets jugés « indésirables »¹². Certains gouvernements fournissent des armes à des groupes pour que ceux-ci servent leurs objectifs politiques en fomentant une violence d'ordre racial, politique ou ethnique¹³.

Les armes de petit calibre ont, bien sûr, de nombreux usages licites, et les forces de l'ordre s'en servent notamment pour se défendre et assurer la paix. Cependant, en confiant de telles armes à leurs agents, les États sont tenus de veiller à ce que ceux-ci soient bien formés et respectent les normes nationales et internationales.

Avec le droit à la vie pour point de départ, des normes internationales ont été élaborées pour régir le recours à la force, y compris l'usage d'armes, par les États. En 1979, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (document A/34/46), qui constitue un code d'éthique international complet à l'usage des forces de police et autres forces chargées de l'application des lois. Ce Code est complété par un commentaire très utile. Au cœur de ce texte se trouve le principe selon lequel le rôle des agents de l'application des lois est de servir la communauté et de protéger ses droits. L'article 3, qui énonce le principe essentiel concernant le recours à la force, dispose ce qui suit : « Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions ». Il est expliqué dans le commentaire de l'article 3 que tout devrait être entrepris pour exclure l'emploi d'armes à feu et que, d'une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou met en danger la vie d'autrui et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas.

Les règles relatives à l'usage d'armes à feu ont été définies plus avant dans les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (document A/CONF.144/28/Rev.1), adoptés en 1990 par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Ces Principes de base réitèrent la norme énoncée dans le Code de conduite, à savoir que les responsables de l'application des lois ne doivent avoir recours à la force que lorsque cela est absolument indispensable et dans les limites du minimum nécessaire dans les circonstances. Les Principes 9, 10 et 11 expliquent de façon détaillée les circonstances dans lesquelles il est bon que les responsables de l'application des lois portent des armes à feu et en fassent usage. Ainsi, le Principe 9 dispose ce qui suit : « Ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines ». Le Principe 10 stipule qu'un avertissement clair doit être donné de toute intention d'utiliser une arme à feu, en laissant un délai suffisant pour que l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne présente un danger ou qu'elle soit inutile. Le Principe 11 fixe les critères que doivent suivre les réglementations internes régissant l'usage des armes à feu par les responsables de l'application des lois. Le Principe 19 dispose que les responsables de l'application des lois doivent recevoir une formation et être soumis à des tests selon des normes d'aptitude appropriées sur l'emploi de la force et que les agents qui portent des armes à feu doivent avoir été spécialement formés à leur utilisation.

Dans tous les cas suspectés d'exécution extrajudiciaire, arbitraire ou sommaire, y compris si celle-ci est commise à l'aide d'une arme de petit calibre, les pouvoirs publics sont tenus de procéder à

des enquêtes approfondies, rapides et impartiales, conformément aux Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (document E/1989/89 (1989)) (Principes relatifs aux exécutions extrajudiciaires). En vertu de ces Principes, l'enquête aura pour objet de déterminer la cause, les circonstances et le jour et l'heure du décès, le responsable et toute pratique pouvant avoir entraîné le décès, ainsi que tout ensemble de faits se répétant systématiquement. Toute enquête devra comporter une autopsie adéquate, le rassemblement et l'analyse de toutes les preuves physiques ou écrites et l'audition des témoins. L'enquête permettra de faire la distinction entre les morts naturelles, les morts accidentelles, les suicides et les homicides (Principe 9).

Les abus commis par des individus ou des groupes armés

Le droit relatif aux droits de l'homme fait obligation aux États non seulement de prévenir les violations de la part d'agents de l'État, mais aussi de faire preuve de toute la diligence due pour empêcher d'éventuels préjudices et prévoir des recours en cas d'abus commis par des individus ou des groupes armés. À l'échelle de la planète, on compte davantage d'armes à feu entre les mains de particuliers qu'entre celles d'agents des forces de sécurité¹⁴. Les particuliers détiennent environ 55%

Si le lien entre la disponibilité des armes et l'ampleur des violences n'est pas absolu, les recherches montrent qu'en général des taux élevés de détention d'armes s'accompagnent d'une hausse de l'incidence des violences avec armes.

des stocks connus d'armes à feu, soit un minimum de 305 millions de pièces dans le monde¹⁵. Si le lien entre la disponibilité des armes et l'ampleur des violences n'est pas absolu, les recherches montrent qu'en général des taux élevés de détention d'armes s'accompagnent d'une hausse de l'incidence des violences avec armes¹⁶. Par violences, on entend ici aussi bien les homicides et blessures intentionnels que non intentionnels. Les armes arrivent entre les mains des particuliers par divers moyens, notamment les ventes commerciales directes, les transferts privés, les vols, les ventes ou transferts du gouvernement, ou encore lorsque la population n'est pas désarmée après un conflit. Dans un certain nombre de pays, des incidents tragiques de violences à main armée, en particulier dans les écoles, ont attiré l'attention du grand public sur ce problème. Malheureusement, ces incidents ne représentent en fait qu'une faible proportion des décès et blessures causés par des individus qui ont facilement accès à des armes.

transferts privés, les vols, les ventes ou transferts du gouvernement, ou encore lorsque la population n'est pas désarmée après un conflit. Dans un certain nombre de pays, des incidents tragiques de violences à main armée, en particulier dans les écoles, ont attiré l'attention du grand public sur ce problème. Malheureusement, ces incidents ne représentent en fait qu'une faible proportion des décès et blessures causés par des individus qui ont facilement accès à des armes.

En vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, l'État est responsable des violations commises avec des armes légères par des particuliers dans deux cas : lorsque ces personnes agissent pour le compte des autorités et lorsque l'État ne fait pas preuve de la diligence due pour protéger les droits de l'homme.

Dans le premier cas, les particuliers ou groupes armés, agissant avec l'autorisation expresse ou implicite des autorités, sont considérés comme des agents de l'État. Selon ce principe, l'État serait responsable, par exemple, de l'absence de prévention, d'enquêtes et de poursuites dans les cas où des groupes d'autodéfense ou des milices privées procéderaient avec l'autorisation expresse ou tacite d'agents de l'État à des massacres ethniques ou religieux ou au « nettoyage social » des enfants des rues.

Dans le second cas, les États seraient aussi tenus pour responsables des abus systématiques commis par des particuliers ou groupes armés s'ils ne faisaient pas preuve de la diligence due pour empêcher de tels abus, par exemple s'ils n'adoptaient pas de textes raisonnables concernant la détention, à titre privé, d'armes légères susceptibles d'être utilisées dans des homicides, suicides et accidents, ou s'ils n'apportaient pas la protection voulue aux personnes régulièrement victimes de violences au sein de la famille, ou encore s'ils manquaient à leur devoir de protection contre la criminalité organisée, y compris les enlèvements et les demandes de rançon.

Selon cette analyse, les États se doivent de prendre des mesures raisonnables en matière de prévention, de poursuites, de sanction et de réparation concernant les violations des droits de l'homme commises par des particuliers ou groupes armés. Le non-exercice de la diligence voulue « ne résulte pas de la seule négligence dont auraient fait preuve des fonctionnaires (...) exercer la diligence voulue consiste à prendre les mesures de prévention raisonnables qu'un pays bien administré doit adopter en pareilles circonstances »¹⁷. Aux termes de cette norme, c'est donc de son omission, et non de l'acte préjudiciable commis par l'acteur privé, que l'État peut être responsable.

L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été interprétés comme faisant obligation aux États d'empêcher les actes de violence, y compris les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, commis par des particuliers. Les États sont tenus de définir et mettre en œuvre des textes de loi et des dispositions réglementaires de nature à protéger le droit à la vie. Les Principes relatifs aux exécutions extrajudiciaires imposent aux États (Principe II), d'exercer « un contrôle rigoureux, notamment en veillant strictement au respect de la voie hiérarchique, sur tous les fonctionnaires responsables de l'arrestation, de la détention provisoire et de l'emprisonnement, ainsi que sur tous les fonctionnaires autorisés par la loi à employer la force et à utiliser les armes à feu ». Aux termes du Principe IV, les États assureront une protection efficace par des moyens judiciaires ou autres aux personnes et aux groupes qui seront menacés d'une exécution extrajudiciaire, arbitraire ou sommaire, « y compris à ceux qui feront l'objet de menaces de mort ». La Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a mandat pour faire respecter le principe de responsabilité de l'État face aux préjudices causés par des particuliers, et notamment pour intervenir dans les cas de « décès, y compris par lynchage, dus à la non-intervention des autorités. La Rapporteuse spéciale peut intervenir si l'État néglige de prendre les mesures concrètes de prévention et de protection nécessaires pour assurer le respect du droit à la vie de toute personne relevant de sa juridiction. »¹⁸.

L'obligation de diligence a peu à peu été précisée par les interprétations d'instances régionales des Amériques et d'Europe. Ainsi, dans l'affaire *Velasquez Rodriguez*, en 1988, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé le Honduras responsable de n'avoir pas fait preuve de la diligence requise pour empêcher les « disparitions » inexplicables, que ces dernières aient été le fait d'acteurs étatiques ou privés¹⁹. La Cour de justice européenne a, elle aussi, délimité l'obligation de diligence des États en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme²⁰. Dans l'affaire *Akkok c. Turquie*²¹, par exemple, la Cour de justice européenne a estimé que l'État avait contrevenu à l'article 2.1 de la Convention européenne des droits de l'homme²² en ne prenant pas de mesures raisonnables pour écarter un danger immédiat d'atteinte à la vie. La victime, M. Akkok, enseignant kurde, a été tué par balle par des inconnus. M. Akkok avait auparavant reçu des menaces de mort et en avait fait part aux autorités turques. La Cour a interprété l'article 2.1 comme donnant aux États l'obligation fondamentale de veiller au respect du droit à la vie en mettant en place des dispositions pénales de nature à décourager la criminalité. Elle a estimé que le droit à la vie consacré dans la Convention européenne faisait obligation aux autorités de prendre des mesures de prévention concrètes pour protéger un individu dont la vie était menacée par autrui.

En vertu de l'obligation de diligence, l'État peut donc être tenu, en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme, de veiller à ce que des armes de petit calibre ne soient pas utilisées par des individus et des groupes armés pour commettre des violations des droits de l'homme. De toute évidence, les mesures qu'un État peut prendre pour s'acquitter de son obligation sont limitées par des principes démocratiques et par des considérations d'ordre pratique (les ressources dont il dispose) ; quoi qu'il en soit, ce n'est pas imposer à l'État un fardeau déraisonnable que de lui demander de prendre des mesures suffisantes, d'une portée similaire à celle que nécessite le lancement d'une enquête effective en cas de décès d'une personne, et l'on peut soutenir que le droit international lui fait obligation de prendre de telles mesures.

Les violations du droit humanitaire par des agents de l'État et des groupes armés

Le droit international humanitaire définit les droits et obligations des belligérants et prévoit la protection des non-combattants. Parmi les principes clefs du droit international humanitaire applicables aux armes légères et de petit calibre, on peut citer :

- la protection des populations civiles et des biens de caractère civil qui implique de pouvoir faire la distinction entre combattants et non-combattants (les armes ne permettant pas cette distinction sont prohibées) ;
- l'interdiction de causer des maux superflus aux combattants²³.

Le droit international humanitaire interdit, en outre, les infractions graves aux Conventions de Genève, notamment l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, la déportation ou le transfert illégaux de personnes protégées, et la destruction ou l'appropriation de biens non justifiées par des impératifs militaires et exécutées sur une grande échelle. Ces normes sont réaffirmées dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale²⁴, et les particuliers – agents étatiques ou non – qui utilisent des armes légères ou de petit calibre pour commettre un génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité sont passibles de poursuites devant des tribunaux nationaux ou internationaux en vertu des dispositions du Statut de Rome.

Il est établi que, dans des conflits internationaux et internes, des États, par l'intermédiaire de leurs forces de sécurité et autres agents armés, se sont rendus coupables de graves infractions du droit humanitaire avec des armes de petit calibre. On peut citer notamment des exécutions de non-combattants et de prisonniers de guerre, des atrocités à l'égard des populations civiles, des déplacements forcés de populations civiles, l'utilisation d'enfants dans des combats, l'usage d'armes causant des maux superflus et le recours à une force excessive ou aveugle (exécutions sommaires des combattants capturés, par exemple).

À l'heure actuelle, la plupart des conflits armés ont lieu à l'intérieur des frontières nationales. Aujourd'hui, les conflits armés internes se caractérisent par l'implication d'un large éventail d'acteurs, y compris des groupes rebelles et paramilitaires et des organisations criminelles – autant d'acteurs dont les armes de prédilection sont les armes de petit calibre. Il est attesté que des groupes armés ont commis à l'aide d'armes légères ou de petit calibre des infractions graves telles que des génocides, des massacres, des viols systématiques, des enlèvements, des disparitions, des recrutements d'enfants soldats, des prises d'otages, des transferts forcés de population et des actes terroristes.

La responsabilité et les obligations des groupes armés d'opposition concernant les violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire restent encore largement à définir. À tout le moins, les groupes belligérants peuvent être liés par les dispositions des Conventions de Genève et du Protocole additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)²⁵.

L'interdiction du transfert d'armes légères et de petit calibre qui seront utilisées pour commettre des violations

La communauté internationale a fait part de ses préoccupations quant à l'« accumulation excessive » et à la « prolifération incontrôlée » des armes légères et de petit calibre, « qui ont toute une série de conséquences d'ordre humanitaire et socioéconomique et constituent une grave menace pour la paix, la réconciliation, la sûreté, la sécurité, la stabilité et le développement durable »²⁶. Il n'en

reste pas moins que bon nombre d'États participent activement au transfert d'armes légères et de petit calibre à des parties coupables de violations des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité a imposé des embargos sur les armes en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans une quinzaine de cas depuis 1965. De par ces embargos, les États ont interdiction de transférer des armes à des parties spécifiées et doivent par ailleurs prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre et faire respecter l'embargo sur le plan interne, ainsi que pour le faire respecter par les acteurs privés relevant de leur juridiction. Pour preuve du sérieux qu'il accorde à ses embargos, le Conseil de sécurité, a engagé les États à adopter des textes de loi érigeant en infraction pénale le fait de contrevenir à un embargo sur les armes. En dépit de ces efforts, il est bien connu que des contournements du régime des sanctions existent bel et bien et le Conseil de sécurité a récemment entrepris d'améliorer au cas par cas les méthodes de supervision²⁷.

Les travaux actuels de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, réunie à New York en juillet 2001, s'intéressent aux conséquences économiques, humanitaires et sur le plan de la sécurité qui sont associées au commerce illicite d'armes légères et de petit calibre ainsi qu'à leur accumulation excessive et déstabilisatrice. La question du transfert en général est abordée dans le Programme d'action, au paragraphe 11 de la section II, dans lequel les États conviennent de prendre des mesures pour examiner les demandes d'autorisation d'exportation en fonction de réglementations nationales strictes qui « tiennent compte des responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international pertinent ». En vertu de cette disposition, les États doivent tenir compte, dans leurs décisions relatives aux exportations, des obligations qui sont les leurs au titre du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Les exportations d'armes sont directement visées par le droit humanitaire. L'article premier commun aux Conventions de Genève, par exemple, fait obligation aux États de « respecter et faire respecter » les règles humanitaires consacrées dans les Conventions. Cette obligation a été invoquée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et par d'autres éminents spécialistes pour barrer la route à des États sur le point de fournir des armes légères et de petit calibre dans certaines situations en sachant que des infractions graves au droit international humanitaire y étaient commises ou le seraient probablement.

En décembre 2003, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté, dans le cadre de son Agenda pour l'action humanitaire, l'objectif 2.3, par lequel elle s'engage à « réduire les souffrances humaines provoquées par la disponibilité non contrôlée et l'emploi abusif des armes ». Pour atteindre cet objectif, la Conférence a décidé que « les États devraient faire du respect du droit international humanitaire un des critères fondamentaux selon lesquels les décisions concernant les transferts d'armes sont examinées. ».

Lorsqu'ils prennent des mesures de contrôle des exportations, les États sont tenus, en vertu du droit relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire, de s'abstenir de participer à des faits internationalement illicites, y compris à des violations graves des droits de l'homme de la part de l'État de destination. La responsabilité d'un État ayant apporté son assistance à la commission d'un fait internationalement illicite a été reconnue par la Commission du droit international (CDI) en 2001. L'article 16 de ses projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dispose ce qui suit : « L'État qui aide ou assiste un autre État dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte dans le cas où : a) ledit État agit alors qu'il connaît les circonstances du fait internationalement illicite ; et b) le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État. »²⁸. En vertu des projets d'articles de la CDI, les violations graves des droits de l'homme, en particulier celles constituant un ensemble de violations flagrantes et systématiques dont on a des preuves dignes de foi, constituent des faits internationalement illicites justifiant l'interdiction de l'exportation d'armes vers l'État concerné.

Conclusion

Les armes légères et de petit calibre sont les outils dont se servent ceux qui bafouent les droits de l'homme. Les dispositions juridiques existantes donnent des directives importantes quant à la responsabilité qu'a l'État de protéger la population des conséquences néfastes de l'utilisation de ces armes meurtrières. Les États doivent aller plus loin encore, en reconnaissant le lien entre le contrôle des armes légères et de petit calibre et la protection des droits de l'homme, et en adoptant des mesures concrètes pour prévenir, d'une part, l'utilisation abusive de ces armes par des agents de l'État aussi bien que par des particuliers et groupes armés et, d'autre part, leur transfert à des personnes coupables de violations des droits de l'homme.

Notes

1. Small Arms Survey, 2002, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Oxford University Press, p. 63. Ce chiffre ne comprend pas les 230 à 245 millions de mines terrestres stockées (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2000, *The State of the World's Refugees*, Oxford, Oxford University Press ; Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, 2002, *Landmine Monitor Report 2002: Toward a Mine-Free World*, Human Rights Watch). D'après une autre source, il y aurait en tout 594 millions d'armes à feu dans le monde (G. Fetter, 2000, *Ordnance and Munitions Forecast*, septembre, Newtown, Forecast International). La définition des armes légères et des armes de petit calibre donnée dans les estimations explique l'écart entre ces chiffres.
2. Pour un examen plus poussé de ces questions, voir B. Frey, *La question du commerce, du port et de l'utilisation d'armes de petit calibre et d'armes légères dans le contexte des droits de l'homme et des règles humanitaires*, Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, document E/CN.4/Sub.2/2002/39 du 30 mai 2002, et B. Frey, *Rapport préliminaire sur la prévention des violations des droits de l'homme commises à l'aide d'armes de petit calibre et d'armes légères*, Organisation des Nations Unies, Conseil économique et social, document E/CN.4/Sub.2/2003/29 du 25 juin 2003.
3. Small Arms Survey, 2001, *Small Arms Survey, 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, p. 59. Le chiffre de 500 000 personnes tuées chaque année par arme légère ou de petit calibre repose sur une estimation à 300 000 du nombre de personnes qui trouvent la mort dans des conflits armés, et à 200 000 en temps de paix. Une étude récente de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), portant sur 52 pays à revenu élevé ou moyen, a conclu que plus de 115 000 personnes y étaient mortes des suites de blessures causées par des armes à feu au cours d'une période d'un an, au milieu des années 90 ; il y avait eu notamment 79 000 homicides, 29 000 suicides et 7 000 accidents ou décès dus à des causes indéterminées. OMS, *Small Arms and Global Health*, 2001, Genève.
4. Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, document A/810, p. 71 (1948).
5. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale, entré en vigueur le 23 mars 1976.
6. Les infractions graves sont définies comme les violations les plus abominables qui puissent être commises à l'encontre des personnes protégées en temps de guerre, aux termes des quatre Conventions de Genève de 1949 et du Protocole additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I). Selon le CICR, la qualification en « infraction grave » de certaines violations graves est une articulation dans les Conventions et dans le Protocole I, des violations qui, « si elles restaient impunies, signifieraient la dégradation de la personnalité et la régression du concept d'humanité », CICR, Règles essentielles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, < www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/ > (consulté le 6 février 2004).
7. Voir, par exemple, Amnesty International, 2001, *Les atteintes aux droits humains commises au moyen d'armes légères : exemples tirés des rapports d'Amnesty International parus en 2000 et 2001*, Londres. Dans ce rapport sont présentées, en résumé, des affaires qui se sont produites dans plus de 90 pays et où les forces de police ont fait usage d'armes légères en violation du droit international relatif aux droits de l'homme.
8. On estime que le nombre annuel de nouvelles victimes des mines terrestres se situe encore entre 15 000 et 20 000. Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, 2003, *Landmine Monitor Report 2003*, < www.icbl.org/lm/2003/findings.html > (consulté le 6 février 2004).
9. Voir, de manière générale, R. Muggah et E. Berman, 2001, *Humanitarianism Under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons*, Genève, Small Arms Survey.

10. Oxfam, 2003, *The Impact of Small Arms on Health, Human Rights and Development in Medellín*, Boston, janvier.
11. Il s'agit du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, op. cit., et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, résolution 2200 (XXI), entré en vigueur le 3 janvier 1976.
12. Voir, par exemple, la déclaration faite le 24 février 2003 par M^{me} Asma Jahangir, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. M^{me} Jahangir s'est dite très préoccupée par la force excessive exercée par les forces de sécurité thaïlandaises chargées de réprimer les trafiquants de drogue et qui avaient fait en un mois plus de 100 morts (communiqué de presse de l'ONU, daté du 24 février 2003, disponible à l'adresse suivante : < <http://www.unhchr.ch/news> > . La Rapporteuse spéciale a aussi signalé que, le 11 mai 2003, un groupe de rangers, unité placée directement sous le contrôle de l'armée pakistanaise, avait tué une personne en tirant sur elle au sein d'une foule qui manifestait contre l'emploi excessif de la force dont avaient usé les rangers en d'autres occasions (communiqué de presse de l'ONU, daté du 15 mai 2003, disponible à l'adresse suivante : < <http://www.unhchr.ch/news> > .
13. Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme s'est dit gravement préoccupé, en février 2003, par les activités du type « escadrons de la mort » menées par le Gouvernement de la Côte d'Ivoire, activités visant à encourager la xénophobie et à provoquer la guerre, communiqué de presse de l'ONU, daté du 7 février 2003, disponible à l'adresse suivante : < <http://www.unhchr.ch/news> > ; voir aussi Human Rights Watch, 2002, *Playing with Fire: Weapons Proliferation, Political Violence, and Human Rights in Kenya*, New York, mai.
14. *Small Arms Survey, 2001*, op. cit., p. 88 et 89.
15. Idem. On estime à 234 millions le nombre d'armes à feu civiles en circulation dans les seuls États-Unis d'Amérique. *Small Arms Survey, 2003*, op. cit., p. 61.
16. Voir, de manière générale, *Small Arms Survey, 2001*, op. cit., p. 202 et 203.
17. D. L. Shelton, 1990, *Private Violence, Public Wrongs, and the Responsibility of States*, *Fordham International Law Journal*, vol. 13, n° 1, p. 21 et 22.
18. Rapport de la Rapporteuse spéciale, M^{me} Asma Jahangir, soumis en application de la résolution 2002/36 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2003/3, par. 8 h).
19. Affaire *Velasquez Rodriguez*, jugement du 29 juillet 1988, par. 172, Cour interaméricaine des droits de l'homme, < www.corteidh.or.cr/juris_ing/index.html > .
20. Affaire *X et Y c. les Pays-Bas*, requête n° 8978/80, par. 23, Strasbourg, 27 février 1985 ; affaire *Plattform «Ärzte für das Leben»*, requête n° 10126/82, par. 32, Strasbourg, 25 mai 1988. Pour les deux affaires, se reporter à l'adresse suivante : < hudoc.echr.coe.int > .
21. Affaire n° 22947/93 et 22948/93, par. 97, Strasbourg, 10 octobre 2000.
22. L'article 2.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose ce qui suit : « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. ».
23. Cour internationale de Justice, 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996.
24. Organisation des Nations Unies, document A/CONF.183/9 (1998) ; ce statut est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002.
25. Ce protocole est entré en vigueur le 7 décembre 1978.
26. Organisation des Nations Unies, 2001, *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, ONU, document A/CONF.192/15, sect. I, par. 2.
27. Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'UNITA* (Rapport Fowler), Conseil de sécurité, document S/2000/203 du 10 mars 2000, annexe.
28. Commission du droit international, Responsabilité des États – Titres et textes des projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adoptés par le Comité de rédaction en deuxième lecture, document A/CN.4/L.602/Rev. 1 du 26 juillet 2001.

Le respect des droits de l'homme et les situations de conflit armé : les difficultés des Nations Unies

Michael O'FLAHERTY

Les interactions entre les conflits armés et les droits de l'homme sont multiples¹. Les violations des droits de l'homme sont souvent à l'origine des conflits avec, par exemple, l'oppression systématique de minorités ou d'autres groupes vulnérables. Lorsqu'un conflit éclate, l'atteinte aux droits de l'homme est évidente avec les attaques directes contre les civils. Il faut également tenir compte des conséquences pour les gens de la destruction des infrastructures et de la crise humanitaire. Les initiatives visant à résoudre un conflit peuvent aller parfois à l'encontre des droits de l'homme. Les accords de paix peuvent renoncer aux droits de l'homme pour atteindre d'autres objectifs, par exemple lorsqu'ils institutionnalisent des accords qui reflètent des schémas de discrimination existants ou qui en créent de nouveaux. Les processus de paix peuvent aussi exacerber un sentiment d'injustice en ne tenant pas compte des violations passées, surtout s'ils négligent le besoin de justice et de réparation pour les victimes. À l'inverse, l'importance de tenir compte des droits de l'homme est de plus en plus évidente, avec l'apparition d'institutions fortes de défense des droits de l'homme et d'une « culture des droits de l'homme » considérée comme un facteur essentiel pour la consolidation de la paix².

Compte tenu des interactions entre les droits de l'homme et les conflits armés, les Nations Unies intègrent, de plus en plus souvent, des programmes relatifs aux droits de l'homme dans les composantes civiles de leurs missions de paix sur le terrain³. En mars 2004, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques s'occupaient de gérer ou coordonner l'organisation de 14 missions de ce type. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), en plus de donner des indications à ces missions, a aussi géré, dans le même temps, ses propres missions civiles pour la paix dans six pays. Le HCDH a également placé des conseillers pour les droits de l'homme dans les équipes des Nations Unies déployées dans des pays touchés par un conflit comme le Népal ou le Sri Lanka et soutient la création de programmes des droits de l'homme après un conflit comme en Angola, et bientôt au Guatemala et au Timor oriental. Pendant ce temps, certains organismes des Nations Unies tiennent compte du respect des droits de l'homme dans leur organisation et leurs activités de protection dans les situations de conflit⁴.

Les droits de l'homme et les missions de paix entre 1991 et 2004

Les activités des Nations Unies sur le terrain pour les droits de l'homme s'expliquent par l'optimisme apparu après la guerre froide s'agissant de leurs capacités de consolidation de la paix. La première

Michael O'Flaherty, maître de conférences sur les droits de l'homme et co-directeur du Human Rights Law Centre de l'Université de Nottingham, a travaillé pour l'Organisation des Nations Unies entre 1993 et 2004. Il a instauré les programmes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine et en Sierra Leone et a participé à l'élaboration de programmes des Nations Unies pour des pays touchés par un conflit comme le Timor oriental, l'Afghanistan et les Îles Salomon.

mission chargée expressément des questions liées aux droits de l'homme fut créée en 1991 ; elle était chargée de contrôler l'application de l'accord de paix de San Jose, en El Salvador (ONUSAL)⁵. En 1992, l'ONU créa une mission pour suivre la transition politique au Cambodge (APRONUC) dotée, elle aussi, d'une composante droits de l'homme. L'année suivante, l'ONU et l'Organisation des États américains (OÉA) créèrent, en Haïti, la première mission chargée exclusivement des questions des droits de l'homme (MICIVIH). En 1994, l'ONU consacra une autre mission aux droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA).

Ces premières missions furent réalisées dans le cadre du programme politique des Nations Unies. Elles furent créées sous l'autorité du Conseil de sécurité ou, moins fréquemment, de l'Assemblée générale, basés à New York, ou en étroite consultation avec ces organes et sans l'intervention de la composante chargée des droits de l'homme pour l'ONU, à savoir le Centre pour les droits de l'homme, situé à Genève. Le Centre avait, pour sa part, commencé à déployer des spécialistes des droits de l'homme en ex-Yougoslavie pour soutenir le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme chargé de la région⁶. En 1993, le Centre se chargea du programme relatif aux droits de l'homme au Cambodge au moment du retrait de l'autorité provisoire des Nations Unies. En 1994, sous la direction du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme qui venait d'être nommé, le Centre créa une mission à la suite du génocide au Rwanda⁷. En 1995, le Centre déploya, au Burundi, des spécialistes des droits de l'homme. Ces missions étaient engagées alors que le Centre n'avait ni l'expérience ni l'infrastructure nécessaires. Elles étaient financées par des contributions volontaires et non pas, comme pour les opérations engagées par New York, par le budget ordinaire de l'ONU⁸.

Au milieu des années 90⁹, les commentateurs soulevèrent certaines interrogations s'agissant des opérations menées sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme. Ils s'intéressaient à différentes questions : la nécessité de garantir la prise en compte des droits de l'homme lors de l'élaboration et l'exécution de toutes les missions de paix dirigées par New York et non plus seulement pour les quelques missions citées plus haut ; la façon d'impliquer au mieux le HCNUDH et le Centre pour les droits de l'homme, basés à Genève, dans la supervision de ces missions ; l'impossibilité de poursuivre un financement fondé sur des contributions volontaires pour les opérations dirigées depuis Genève ; le besoin de trouver le juste équilibre entre les fonctions de contrôle que devaient jouer ces missions et la coopération technique ; et l'attitude des organisations régionales susceptibles d'engager sur le terrain des opérations dans le domaine des droits de l'homme.

Ces questions furent envisagées dans le cadre d'une réflexion générale visant à conduire tous les domaines du programme de travail de l'ONU à tenir compte des droits de l'homme – une idée formulée en 1997 par le Secrétaire général de l'ONU dans son programme de réforme de l'Organisation¹⁰. Pour commencer, le Centre pour les droits de l'homme (fusionné en 1998 avec le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme) décida d'intégrer, dans la mesure du possible, des composantes droits de l'homme dans les missions dirigées par New York plutôt que d'organiser

Les départements de New York furent, quant à eux, de plus en plus disposés à voir de telles composantes faire partie intégrante des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, des opérations de rétablissement de la paix.

lui-même des opérations complètes. Les départements de New York furent, quant à eux, de plus en plus disposés à voir de telles composantes faire partie intégrante des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, des opérations de rétablissement de la paix. Des programmes pour les droits de l'homme furent ainsi intégrés dans des missions des Nations Unies comme celles pour la Géorgie (MONUG)¹¹, le Libéria (MONUL),

l'Angola (UNAVEM III et MONUA), la Sierra Leone (MONUSIL et MINUSIL), la Guinée-Bissau (BANUGBIS), la République démocratique du Congo (MONUC), l'Éthiopie et l'Érythrée (MINUEE). Les missions des Nations Unies qui jouaient le rôle d'autorité provisoire, comme celles au Kosovo (MINUK) et au Timor oriental (ATNUTO), disposaient aussi de composantes chargées des droits de l'homme.

Des composantes furent créées en dehors du programme des droits de l'homme pour un certain nombre de missions, mais avec des objectifs communs évidents comme la défense de l'état de droit, la protection des droits de l'enfant et la prise en compte des sexes. Les éléments de police civile avaient également des responsabilités en matière de droits de l'homme, comme l'atteste la création, après le conflit en Bosnie-Herzégovine, d'une mission de police chargée essentiellement des questions relatives aux droits de l'homme¹².

Le HCNUDH continua pendant ce temps d'instaurer ses propres missions, notamment en Colombie, en République démocratique du Congo et au Burundi. Ces missions s'inscrivaient dans le cadre d'initiatives relevant de la Commission des droits de l'homme ou de domaines d'activité, comme la coopération technique pour les droits de l'homme, ne semblant pas relever de la compétence des départements de New York ou pour lesquels le financement du HCNUDH serait nécessaire (voir plus loin). Le HCNUDH établit aussi des programmes à côté des activités des droits de l'homme de certaines missions de paix. Ce fut notamment le cas avec le programme visant à soutenir la Commission Vérité et Réconciliation en Sierra Leone.

L'idée d'une doctrine et d'une méthodologie pour les opérations sur le terrain relatives aux droits de l'homme fut relancée en 2000 avec la publication du Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU¹³ (dit « Rapport Brahimi »), qui constituait une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce rapport insiste sur le besoin de favoriser le travail d'équipe chaque fois qu'il s'agit de promouvoir l'état de droit et le respect des droits de l'homme¹⁴. Le rapport décrit aussi la composante droits de l'homme d'une opération de paix comme « un élément décisif de la consolidation de la paix »¹⁵ et fait observer que les opérations devraient s'impliquer dans la surveillance du respect des droits de l'homme et chercher à renforcer les capacités nécessaires. Des modèles furent proposés visant à impliquer le HCNUDH dans l'élaboration et la supervision des futures opérations de paix de l'ONU¹⁶. La publication de ce rapport coïncida avec la finalisation d'un memorandum d'accord entre le HCNUDH et le Département des opérations de maintien de la paix, qui définissait une relation officielle entre eux pour l'élaboration et l'exécution des missions de maintien de la paix. Il n'existe aucun accord de ce type avec le Département des affaires politiques ; ce dernier semble, en effet, vouloir préserver la flexibilité des arrangements informels actuels.

Les propositions du rapport furent testées en 2002, avec la mise en place, sous la direction de Brahimi, d'une nouvelle mission des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)¹⁷. Dans ce cas, le HCNUDH envisageait une mission qui se chargerait à la fois de veiller au respect des droits de l'homme et d'instaurer un programme de renforcement des capacités dans le cadre d'un projet financé par le HCNUDH. Cette conception suscita de nombreuses réactions¹⁸. Le fait d'intégrer, au sein de la mission, la fonction de surveillance des droits de l'homme se traduisit par l'absence d'une unité expressément chargée de cette tâche. Des missions constituées ultérieurement, comme celles en Iraq (MANUI)¹⁹, au Libéria (MINUL) et en Côte d'Ivoire (ONUCI), comprenaient des unités chargées des questions des droits de l'homme²⁰. La mission en Côte d'Ivoire innovait en donnant la possibilité de financer sur le budget ordinaire de l'ONU des activités de renforcement des capacités pour la défense des droits de l'homme.

Le processus d'intégration des droits de l'homme fut relancé en 2002 par le rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement »²¹. Dans ce contexte, le HCNUDH a décrit son propre rôle sur le terrain comme visant essentiellement à soutenir les actions prises par d'autres éléments du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et réaffirmé son attachement à l'idée, énoncée dans le Rapport Brahimi, de missions de paix intégrant les droits de l'homme dans leurs activités²². Le HCNUDH a également commencé à intégrer des experts des droits de l'homme pour conseiller les équipes des Nations Unies déployées dans les pays, notamment dans ceux touchés par un conflit comme le Sri Lanka et le Népal. En 2003,

cette idée fut poussée plus loin, en Angola, après le départ de la mission de paix : une équipe de pays des Nations Unies lança une opération visant à renforcer les capacités permettant de garantir le respect des droits de l'homme. Des opérations analogues devraient bientôt commencer au Timor oriental et au Guatemala²³.

Dans le cadre d'une étude sur l'intégration des droits de l'homme dans les activités des Nations Unies qui ont trait aux besoins des sociétés qui sortent d'un conflit ou qui sont en guerre, il convient de tenir compte de la façon dont certains organismes des Nations Unies, et notamment l'UNICEF, le PNUD et le HCR, ont déjà incorporé les droits de l'homme dans leur action. Cette évolution de l'ensemble du système implique de nouveaux partenariats et soulève de nouvelles difficultés pour les opérations sur le terrain.

Outre les opérations de l'ONU, certaines initiatives régionales ont été prises au niveau intergouvernemental. Dès 1993, l'Organisation des États américains s'est engagée en Haïti et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a, plus récemment, déployé en Europe des missions chargées des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et ailleurs, parfois avec la collaboration de l'ONU et d'autres organisations internationales. Depuis, les nouvelles initiatives ont été rares au niveau régional, excepté l'inauguration de programmes de formation par des organisations régionales comme l'Union européenne et l'OSCE. Un certain nombre de missions de paix ont été mises en place par des groupes de pays intéressés²⁴. De la même façon, plusieurs missions de paix dirigées par des ONG ont été déployées²⁵. Ces opérations, bien qu'elles n'aient pas explicitement de mandat s'agissant des droits de l'homme, ont des missions comme la protection civile qui s'inscrivent clairement dans le même cadre.

Le rôle des composantes droits de l'homme des missions de paix

Les opérations civiles sur le terrain ayant trait aux droits de l'homme ont de multiples fonctions, très interdépendantes. Nous pouvons toutefois préciser les principales fonctions que peuvent avoir, selon les mandats, les programmes relatifs aux droits de l'homme des missions de paix : vérifier le respect des droits de l'homme, rendre compte de la situation, intervenir et plaider la cause des droits de l'homme, renforcer les capacités, impliquer les acteurs du développement et de l'action humanitaire, soutenir les processus de paix et l'administration transitoire de la justice, et sensibiliser le personnel des opérations des Nations Unies à la question des droits de l'homme. Une autre fonction, la participation dans l'administration par l'ONU de territoires en transition, souvent évoquée, mais rarement applicable, n'est pas abordée dans cet article.

VÉRIFIER LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Dans une mission, le contrôle est à la base de toutes les activités liées aux droits de l'homme. Toute planification suppose, en effet, de disposer d'informations fiables. Cette fonction peut également jouer un rôle préventif dans le sens où la présence de contrôleurs peut dissuader des violations des droits de l'homme²⁶. Un mandat de contrôle peut être extrêmement difficile à mettre en œuvre. De nombreuses questions se posent, en effet, s'agissant de savoir qui doit faire l'objet d'une telle vérification. Faut-il contrôler l'attitude du gouvernement et celle des groupes armés non étatiques ? Comment le contrôle peut-il être impartial lorsqu'une mission ne bénéficie pas du même type d'accès dans tout le pays ? Les forces de maintien de la paix doivent-elles aussi faire l'objet d'une surveillance ? Quels

droits doivent être surveillés – quel est le rôle d'une mission à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels ? Quand et comment doit-elle s'assurer du respect du droit international humanitaire ? Comment le contrôle doit-il s'opérer – faut-il chercher à établir des responsabilités personnelles et réunir des preuves pour les tribunaux ou faut-il simplement définir des schémas de violations des droits de l'homme ? Quand la surveillance doit-elle s'appliquer à des particuliers – ces cas sont-ils l'objet du contrôle ou servent-ils à illustrer des phénomènes plus larges ? Une telle distinction est-elle d'ailleurs pertinente ? Quand faut-il contrôler des situations passées et quand faut-il se focaliser sur les violations contemporaines ?

S'agissant des capacités de surveillance, la question se pose de savoir comment contrôler une situation avec l'équipe généralement modeste affectée, dans le cadre d'une mission, aux questions des droits de l'homme. Que faire lorsqu'une mission ne dispose pas des compétences nécessaires pour contrôler des phénomènes comme la situation des droits économiques, les violences sexuelles ou les droits de l'enfant ? Comment assurer ce contrôle sans mettre en danger les victimes, les témoins et les contrôleurs, ni compromettre les programmes et les opérations ?

Les missions tentent de répondre à ces questions au cas par cas. Elles souffrent de l'absence d'une doctrine concertée et commune. Le HCNUDH a publié, en 2001, un manuel sur la vérification du respect des droits de l'homme. Ce document, qui comporte des informations précieuses sur de nombreux points, ne propose pas de solutions pour nombre des difficultés complexes auxquelles se heurtent les missions dans la réalité²⁷.

RENDRE COMPTE DE LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME

Les bonnes informations sont inutiles si elles ne sont pas communiquées aux autorités compétentes. L'ONU a connu des difficultés à ce niveau. Il n'existe toujours pas de modèle standard pour rendre compte de la situation des droits de l'homme. Chaque mission adopte son propre style et sa propre démarche²⁸ – ce qui n'est pas forcément mauvais, mais est contraire à l'idée d'une méthode pour l'ensemble du système. S'agissant de la communication de leurs rapports, de nombreuses missions connaissent le problème de voir des informations insuffisantes ou ayant fait l'objet de révisions trop importantes être communiquées aux sièges sur la situation des droits de l'homme. L'identité des destinataires de cette information interne a suscité une certaine controverse et il a fallu plusieurs années pour aboutir à la pratique actuelle, plus ou moins en place, selon laquelle les rapports sont également adressés au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Le doute subsiste néanmoins sur le fait de savoir si les rapports internes doivent être partagés, et dans l'affirmative à quel moment, avec les États Membres de l'ONU, y compris au niveau du Conseil de sécurité. La question se pose aussi au niveau local : quelles informations faut-il partager avec le gouvernement en place et les diplomates, et plus précisément, avec quels membres du gouvernement et quels diplomates les partager. S'agissant des rapports publics, la question se pose de savoir quelles informations doivent être rendues publiques, en tenant compte notamment de considérations aussi terre-à-terre que la longueur des rapports²⁹. Plus important encore, l'ONU ne dispose toujours pas d'un programme d'information capable de garantir que ces rapports suscitent à temps l'attention des médias. Au lieu de cela, les avertissements concernant la situation des droits de l'homme dans certains cas sont souvent attribués à des ONG, même s'il arrive que l'ONU les ait signalés depuis quelque temps déjà. Cette situation n'est pas en soi un problème, mais elle entame la crédibilité de l'engagement des Nations Unies dans de telles circonstances.

Les avertissements concernant la situation des droits de l'homme dans certains cas sont souvent attribués à des ONG, même s'il arrive que l'ONU les ait signalés depuis quelque temps déjà.

INTERVENIR ET PLAIDER LA CAUSE DES DROITS DE L'HOMME

Les opérations des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme ont toujours compté des actions de sensibilisation et des interventions qui ont pu prendre des formes multiples allant de la diplomatie silencieuse à des condamnations énergiques. Elles interviennent aux niveaux local, national et international et visent directement les auteurs ainsi que d'autres acteurs susceptibles d'exercer une certaine pression. Là aussi, le manque de systèmes et de méthodes se fait sentir. Il est rare qu'une mission intervienne ou plaide la cause des droits de l'homme sur la base d'une analyse minutieuse des vulnérabilités et des pouvoirs des uns et des autres dans une situation ou un lieu précis. Une intervention vise parfois à trouver une solution rapide pour saper des capacités à long terme, en négligeant par exemple le règlement judiciaire ou en confiant à des acteurs militaires des situations qui seraient davantage du ressort de la police. Le problème se pose à nouveau de savoir comment gérer les cas particuliers : comment une mission peut-elle faire preuve de compassion devant la souffrance des personnes et conserver les capacités et les ressources nécessaires pour assumer toutes les activités de son mandat ? Dans une mission, il n'est pas toujours évident de savoir qui doit se charger d'une intervention particulière ; cela doit-il être le chef de mission, la composante droits de l'homme, les éléments de police, les éléments militaires ou autres. Il peut même arriver que des éléments d'une mission, ignorant les initiatives prises par les autres, décident d'interventions, parfois contradictoires. Il arrive aussi qu'une mission décide d'impliquer un autre acteur dans une intervention ou la défense des droits de l'homme. C'est le cas notamment lorsqu'elle attire l'attention des rapporteurs spéciaux des Nations Unies ou des organes institutionnels sur certaines situations³⁰ – une pratique de plus en plus courante depuis quelques années – ou lorsqu'elle encourage l'intervention directe du Secrétaire général de l'ONU³¹. Il n'est pas toujours évident de savoir quand et comment traiter avec des acteurs extérieurs à la mission – par exemple, quand est-il souhaitable de référer certains problèmes à des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou à des ONG ? En somme, à l'instar de nombreuses ONG, l'ONU ne dispose pas de systèmes lui permettant d'évaluer l'efficacité de ses interventions ni de ses activités de défense des droits de l'homme.

RENFORCER LES CAPACITÉS POUR DÉFENDRE LES DROITS DE L'HOMME

Comme nous l'avons dit précédemment, des commentateurs ont fait observer que l'ONU devait renforcer les capacités pour défendre les droits de l'homme en plus de veiller au respect des droits de l'homme et de rendre compte de la situation. Il reste un certain nombre d'obstacles à franchir. L'un d'entre eux est l'idée selon laquelle il est impossible de renforcer les capacités en période de conflit. Cette idée est en contradiction avec la réalité et ne tient pas compte de la façon dont les éléments de la société civile peuvent être dynamiques, même en pleine tourmente, et prêts à recevoir formation et soutien. Cette idée néglige également les nombreux exemples de programmes qui interviennent dans de telles situations. Le problème contraire se pose aussi. D'aucuns estiment, en effet, que les activités qui consistent à contrôler le respect des droits de l'homme, à rendre compte de la situation, à intervenir et à plaider la cause des droits de l'homme peuvent cesser après les conflits pour être remplacées par des activités de coopération technique. Cette logique explique peut-être la tendance actuelle de l'ONU, décrite précédemment, qui consiste à intégrer des conseillers au sein des équipes de pays des Nations Unies pour répondre aux besoins liés aux droits de l'homme dans certains conflits et certaines situations post-confliktuelles³².

Le renforcement des capacités a été entravé par l'insuffisance des ressources dont disposent les missions de paix financées sur le budget ordinaire de l'ONU. Les programmes relatifs aux droits de

l'homme des missions ont dû compter sur le HCNUDH pour concevoir des projets financés par des contributions volontaires ou s'engager au niveau local dans des relations précaires et compliquées avec des bailleurs de fonds ou des prestataires de services³³. Heureusement, cette difficulté est aujourd'hui en passe d'être résolue.

Une autre difficulté est la relation qui existe entre le renforcement des capacités pour la défense des droits de l'homme et l'organisation plus large du développement et de l'action humanitaire³⁴. Jusqu'à récemment, le renforcement des capacités pour les droits de l'homme était considéré comme une activité distincte, axée notamment sur l'éducation et l'élaboration de consignes générales pour des professions et secteurs clefs comme la police, les avocats, le système judiciaire et les ONG. Cette vision n'est plus possible. Tous les secteurs de l'humanitaire et du développement doivent aujourd'hui tenir compte des droits de l'homme et il n'est plus possible de considérer les activités liées aux droits de l'homme comme étant distinctes des autres. Les programmes des droits de l'homme ont clairement quelque chose à apporter aux activités liées au développement et à l'action humanitaire – il faut pour cela de nouveaux partenariats plus larges.

IMPLIQUER DES PARTENAIRES DE L'HUMANITAIRE ET DU DÉVELOPPEMENT

Les liens théoriques entre les droits de l'homme et la planification du développement et de l'action humanitaire n'ont pas encore suscité de schémas de partenariat entre les équipes chargées des droits de l'homme au sein des missions de paix et leurs collègues au sein des organismes des Nations Unies et ailleurs. La méfiance reste très forte et personne ne sait vraiment les formes concrètes que pourraient prendre ces partenariats³⁵. Les acteurs du développement et de l'action humanitaire craignent parfois qu'en s'engageant avec des acteurs chargés des droits de l'homme, ils ne se retrouvent en conflit avec les autorités locales, ce qui aurait une incidence négative sur leurs programmes. Ils ne voient pas nécessairement l'intérêt d'inscrire les droits de l'homme dans leur travail. La communauté des droits de l'homme ne comprend pas toujours le fonctionnement des actions humanitaires ou de développement ni les liens qu'elles peuvent avoir avec leurs propres activités. Il n'existait pas d'instruments pour aider ces deux communautés à surmonter leurs différences. Heureusement, cette situation commence à changer. Les partenariats qui sont intervenus, dans un certain nombre de pays, entre les missions de paix et les organismes des Nations Unies ont fait l'objet d'analyses³⁶ et des instruments sont aujourd'hui disponibles³⁷.

SOUTENIR LES PROCESSUS DE PAIX ET L'ADMINISTRATION TRANSITOIRE DE LA JUSTICE

D'une façon générale, les composantes droits de l'homme des missions de paix visent à favoriser la résolution d'un conflit et l'instauration d'une paix durable. Elles peuvent aussi jouer un rôle plus directement lié à la paix en donnant des conseils dans le cadre des négociations de paix ou en contrôlant l'application de certains points des accords de paix. La pratique a évolué en fonction des circonstances. Si de grandes orientations ont été données aux négociateurs de paix de l'ONU sur leurs responsabilités en matière de droits de l'homme³⁸, des spécialistes de ces questions n'ont pas toujours été déployés dans les équipes de négociation. Il arrive, mais pas toujours, que les accords de paix traitent des questions des droits de l'homme. Les accords qui abordent les droits de l'homme le font parfois de façon discutable ou excentrique³⁹. Certains attribuent aux acteurs chargés des droits de l'homme, y compris dans les missions de paix, des rôles particuliers de contrôle ou autres ; ils ne précisent pas toujours où trouver les ressources et les capacités nécessaires pour s'acquitter de ces tâches. Dans

d'autres cas, les acteurs des droits de l'homme doivent jouer un rôle au niveau de l'application ou de la supervision des droits de l'homme lorsque les accords de paix ne tiennent pas compte de cette question⁴⁰.

Il est un domaine directement lié à la paix, à savoir celui de l'administration transitoire de la justice, qui fait des avancées considérables dans le sens d'une clarification de la doctrine et de la pratique pour guider les missions des droits de l'homme⁴¹. Il semble aujourd'hui établi que les Nations Unies n'admettront pas l'impunité pour les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Toute une série d'instruments et d'enseignements sont en train d'apparaître pour guider l'action des Nations Unies pour tout ce qui a trait à l'administration transitoire de la justice. De nombreux enseignements ont été tirés de l'expérience des Nations Unies en ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Timor oriental et en Sierra Leone⁴². Le HCNUDH prépare des directives pour aider le personnel sur le terrain à gérer les procédures judiciaires et non judiciaires et à tenir compte des droits et des besoins des victimes⁴³. Il reste encore beaucoup à faire. Les Nations Unies n'ont pas toujours la même approche. Dans certaines situations, comme en Afghanistan, les Nations Unies ont été particulièrement hésitantes sur la question de l'administration transitoire de la justice⁴⁴. Certains points doctrinaux et méthodologiques ne sont pas clairs – comment garantir, par exemple, que les processus sont acceptés par les populations locales et non pas considérés comme étant imposés par la communauté internationale. Il est clair qu'un refus *de jure* de l'impunité ne conduira que très rarement à une poursuite *de facto* des principaux coupables. Reste à résoudre certaines questions difficiles s'agissant de la relation entre les procédures judiciaires et non judiciaires⁴⁵. Les incertitudes subsistent autour de la nature de la justice pour les victimes ou du moins sur la façon de la garantir⁴⁶.

SENSIBILISER LES MISSIONS À LA QUESTION DES DROITS DE L'HOMME

Sensibiliser le reste du personnel aux droits de l'homme est une fonction généralement assumée par l'unité chargée des droits de l'homme au sein d'une mission, mais qui ne figure que rarement dans son mandat. Il s'agit, tout d'abord, de sensibiliser le personnel d'une mission aux conséquences que peuvent avoir les activités de la mission sur les droits de l'homme, et aux normes que le personnel de la mission doit respecter – ce qui n'est pas une mince affaire lorsqu'on pense à la nature des opérations de paix et aux scandales qui éclatèrent dans les années 90⁴⁷. Des questions générales sont abordées ainsi que des sujets plus précis comme la protection des enfants et le refus de toute forme de violence sexuelle⁴⁸. Deuxièmement, la sensibilisation aux droits de l'homme vise souvent à favoriser des partenariats afin, notamment, de contrôler le respect des droits de l'homme ou de rendre compte de la situation. Les partenariats sont, en effet, essentiels pour ces missions qui comptent, de manière générale, davantage d'observateurs militaires et policiers que de spécialistes des droits de l'homme. Depuis que le rapport Brahimi a insisté sur le besoin de favoriser le travail d'équipe pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la sensibilisation au sein des missions a pris une nouvelle importance. Des ressources ont depuis été consacrées à l'élaboration de manuels et de matériels de formation pour les différentes composantes des missions. Une initiative cherche ainsi aujourd'hui à créer un module de formation sur les droits de l'homme pour les hauts responsables des missions. En dépit de ces avancées, des questions subsistent sur la meilleure façon de former le personnel militaire et policier qui passe très souvent d'une mission à l'autre et sur l'équilibre nécessaire entre les formations réalisées avant et après le déploiement. L'ONU doit aussi trouver comment aider au mieux les opérations militaires de paix qui ne relèvent pas directement de son autorité, par exemple en cas de déploiement d'une force régionale de maintien de la paix aux côtés d'une mission civile des Nations Unies, comme ce fut le cas en Sierra Leone jusqu'en 1999.

Les difficultés que rencontrent les opérations dans le domaine des droits de l'homme

Depuis que les droits de l'homme ont été intégrés dans les missions de paix, de nombreux progrès ont été accomplis en peu de temps. Des dizaines d'opérations régionales ou des Nations Unies ont été déployées et gérées par des centaines de personnes dévouées. Ces programmes ont évolué ; il s'agit aujourd'hui d'opérations aux multiples facettes qui suivent, plus ou moins, l'évolution de la nature des conflits et la pertinence du droit international relatif aux droits de l'homme pour les résoudre. En dépit de ces avancées, un certain nombre de difficultés subsistent et doivent être examinées⁴⁹.

La première gageure est celle qui vise à professionnaliser le secteur en précisant les méthodes, les principes et les objectifs prioritaires, autrement dit à décrire la « doctrine » centrale du travail sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme⁵⁰. Nous en sommes aujourd'hui très loin. Il existe, certes, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Certains éléments d'une doctrine opérationnelle existent déjà, comme ceux contenus dans le rapport Brahimi. Il existe aussi quelques analyses utiles sur les « pratiques optimales » de certaines missions de paix⁵¹ et quelques instruments méthodologiques ont été conçus. Il reste néanmoins d'immenses lacunes – des pans entiers d'activités pour lesquels il n'existe aucune indication, ce qui oblige le praticien à procéder par tâtonnement. Le corollaire de cette situation est l'absence d'indicateurs de performance pour évaluer correctement le travail sur le terrain⁵².

Vu le caractère relativement récent de ce secteur, il n'est peut-être pas étonnant que nous soyons si peu avancés au niveau de la formulation d'une doctrine. Les pratiques optimales ne peuvent être mises en évidence que lors d'une phase d'expériences précises. Une telle phase peut être inutile, voire négative, si elle n'intervient pas en même temps qu'une évaluation des pratiques de l'ensemble du système afin de dégager des principes généraux. D'aucuns estiment qu'il est grand temps d'inscrire les efforts et les résultats actuels dans un projet nettement plus ambitieux, autrement dit d'élaborer une nouvelle profession : de définir et décrire le professionnel des droits de l'homme, de préciser le rôle des autres acteurs dans le cadre d'approches intégrées visant à défendre le respect des droits de l'homme et de proposer des modèles de partenariats. Cet exercice impliquerait de considérer comme pertinentes la pratique des Nations Unies, ainsi que l'expérience des opérations régionales sur les droits de l'homme et celle des ONG et d'autres acteurs. Il faut un processus continu, qui tienne compte de l'évolution des circonstances et examine en permanence les instruments et les orientations qui pourront être donnés.

Le processus de clarification de la doctrine doit être accompagné de programmes complets de formation professionnelle pour garantir une logique et une cohérence professionnelles. Nous ne disons pas qu'il n'existe aujourd'hui aucune initiative intéressante – de nombreuses institutions à travers le monde ont défini, depuis quelques années, des programmes de formation intéressants et les Nations Unies ont également fait des progrès remarquables⁵³. Il convient toutefois de préciser que ces programmes, et leur matériel de formation, ont été mis en place dans le cadre de demandes et de situations particulières, mais sans bénéficier du cadre d'organisation que permettrait le processus de professionnalisation.

La professionnalisation et une formation uniforme dans ce secteur ne suffiront pas. Il faut aussi que les droits de l'homme soient systématiquement pris en compte dans les faits, quels que soient la nature ou le lieu d'un conflit armé donné. L'étude des missions de paix présentée dans cet article vise à montrer à quel point cet objectif est aujourd'hui loin d'être atteint. Cet article n'est pas un essai sur les stratégies politiques permettant d'universaliser l'intégration des droits de l'homme. Nous pouvons néanmoins suggérer un certain nombre d'actions concrètes réalisables. Premièrement, le Conseil de sécurité de l'ONU peut s'assurer que toutes ses missions de paix comportent systématiquement des

composantes droits de l'homme et qu'elles bénéficient du soutien et des ressources nécessaires. Deuxièmement, en l'absence de missions de paix, les Nations Unies doivent trouver comment déployer ou soutenir la mise en place de programmes solides des droits de l'homme dans les pays en conflit et leur donner le mandat de veiller au respect des droits de l'homme, de rendre compte de la situation, de renforcer les capacités, d'intervenir ou de plaider la cause des droits de l'homme, etc. La méthode actuelle, qui consiste à intégrer de petits programmes des droits de l'homme dans les équipes de pays

La méthode actuelle, qui consiste à intégrer de petits programmes des droits de l'homme dans les équipes de pays des Nations Unies, doit être révisée.

des Nations Unies, doit être révisée. Troisièmement, les organisations régionales, les États et les organismes non gouvernementaux qui sont toujours plus nombreux à s'engager dans des opérations de paix, d'une forme ou d'une autre, peuvent tirer par eux-mêmes des enseignements de l'expérience des missions passées et s'assurer

que les questions des droits de l'homme sont traitées de façon approfondie dans leurs initiatives. Les Nations Unies ont également un rôle important à jouer à ce niveau.

Conclusion : le rôle du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Pour résoudre les difficultés évoquées dans cet article, il faudra l'intervention politique, technique et pédagogique d'une myriade d'acteurs aux niveaux national, régional et international. Pour réussir, cette intervention devra être dirigée de façon cohérente et avec force et devra tenir compte de questions politiques, de points techniques et de questions d'organisation.

Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a un rôle déterminant à jouer. Le Haut Commissaire est investi du pouvoir global nécessaire pour promouvoir l'intégration de la question des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il doit indiquer à l'ensemble de la communauté internationale les principes et la direction à suivre. Le Haut Commissaire est la seule personne à disposer du statut, de l'autorité et du mandat nécessaires pour formuler cette vision et guider l'action qui s'impose.

Il va sans dire que la tâche du Haut Commissaire est colossale. Il faudrait en faire une priorité absolue du HCNUDH, aux dépens des autres sujets importants. Cela implique un dialogue continu de haut niveau avec le Conseil de sécurité, le Secrétaire général et les différents organismes et départements de l'ONU concernés, ainsi que la direction d'autres organisations régionales et internationales, aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. Cette tâche impliquerait de fréquentes interventions auprès des gouvernements des pays touchés par les conflits et d'autres États. Il faudrait prévoir des sessions de réflexion et de consultation internationales. Sur le plan technique, il faudrait augmenter, au niveau du siège, les ressources humaines spécialisées du HCNUDH et développer de nouveaux partenariats académiques, professionnels et autres. La politique opérationnelle actuelle devrait être ajustée : la mission envisagée dans cet article ne se bornerait pas à stimuler et soutenir les partenaires. Le HCNUDH pourrait être amené, dans certaines occasions, à organiser ses propres opérations dans le domaine des droits de l'homme, lorsque la réaction vigoureuse qui s'impose ne serait prise par aucun autre acteur – avec tout ce que cela implique en terme de capacités opérationnelles pour le HCNUDH. Il faudrait réaffecter les ressources existantes et identifier de nouvelles sources de financement. Le Haut Commissaire et le HCNUDH devraient poursuivre leurs efforts suffisamment longtemps pour permettre à des systèmes durables de se mettre en place.

À l'heure où ces lignes sont écrites, la juge Louise Arbour a été nommée au poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme. Alors qu'elle se prépare à ses nouvelles fonctions, elle pourrait évaluer et revoir les priorités et le fonctionnement du HCNUDH et profiter de cette occasion pour

imposer le rôle de direction décrit dans cet article. L'auteur espère qu'elle relèvera ce défi. Il s'agit certes d'un engagement important, mais les possibilités sont considérables.

Notes

1. Voir B. Ramcharan, 2004, « Human Rights and Conflict Resolution », *Human Rights Law Review*, été ; D. Carment et A. Schnabel, 2003, *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion*, Tokyo, Université des Nations Unies ; H. Thoolen, 2001, *Early Warning and Prevention*, dans Alfredsson et al. (sous la direction de), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Moller*, La Haye, p. 301 ; L. Mahoney, 2003, « Unarmed Monitoring and Human Rights Field Presences: Civilian Protection and Conflict Protection », *The Journal of Humanitarian Assistance* ; E. Lutz et al., 2003, « Human Rights and Conflict Resolution from the Practitioners' Perspective », *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 27, n° 1 (hiver/printemps) ; J. Saunders, 2002, *Bridging Human Rights and Conflict Prevention: A Dialogue between Critical Communities*, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, à l'adresse < www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/1/prmID/161 > ; M. O'Flaherty, 2004, « Sierra Leone's Peace Process: The Role of the Human Rights Community », *Human Rights Quarterly*, vol. 26 ; M. O'Flaherty, 2003, « Future Protection of Human Rights in Post-Conflict Societies: the Role of the United Nations », *Human Rights Law Review*, printemps.
2. M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
3. Pour un résumé des programmes actuels de l'ONU, voir HCNUDH, *Appel annuel 2004*, Genève, p. 32 et 33, à l'adresse < http://www.unhchr.ch/french/html/menu2/9/fundrais/fundr_fr.htm > . Voir aussi < www.unhchr.ch/html/menu2/5/field.htm > .
4. Voir, par exemple, concernant l'UNICEF < <http://www.unicef.org/french/rightsresults/index.html> > et pour le PNUD < www.undp.org/governance/humanrights.htm > .
5. Pour une description de cette mission et de toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies, voir < <http://www.un.org/french/peace/peace/home.shtml> > .
6. Une formule analogue fut envisagée pour soutenir le mandat du Rapporteur spécial sur l'Iraq, mais le déploiement ne fut pas possible dans ce pays.
7. Opération des Nations Unies pour les droits de l'homme au Rwanda.
8. À l'exception du bureau du Cambodge dont les coûts principaux sont financés sur le budget ordinaire de l'ONU.
9. Voir les papiers présentés lors des réunions de 1995 et de 1998, dans A. Henkin (sous la direction de), 2000, *Honoring Human Rights*, La Haye ; D. Garcia-Sayan, « Human Rights and Peacekeeping Operations », *University of Richmond Law Review*, vol. 29, p. 45 ; D. Little, 1996, « Protecting Human Rights During and After Conflicts: The Role of the United Nations », *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, vol. 4, p. 87 ; W. Clarence, 1997, « Field Strategy for the Protection of Human Rights », *International Journal of Refugee Law*, vol. 9 n° 2 ; I. Martin, 1997, *Human Rights Monitoring and Institution-Building in Post-Conflict Societies: The Role of Human Rights Field Operations*, papier présenté lors de la conférence de l'Agence des États-Unis pour le développement international sur le thème de la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de la réinsertion, 30-31 octobre, disponible auprès de l'auteur ; et I. Martin, 1998, « A New Frontier: The Early Experience and Future of International Human Rights Field Operations », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, n° 2, p. 121. Voir aussi W.G. O'Neill, 2001, « Gaining Compliance Without Force: Human Rights Field Operations », dans S. Chesterman (sous la direction de), *Civilians in War*, Lynne Rienner.
10. K. Annan, *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, document des Nations Unies A/51/950 du 14 juillet 1997.
11. La composante droits de l'homme de cette mission comprend des spécialistes des droits de l'homme de l'ONU et de l'OSCE.
12. Le Groupe international de police de l'ONU.
13. Nations Unies, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, document A/55/305 S/2000/809 du 21 août 2000, < www.un.org/peace/reports/peace_operations/ > .
14. Ibid., par. 40.
15. Ibid., par. 41.
16. Ibid., par. 244.
17. Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. Voir < www.unama-afg.org/about/index.html#structure > .
18. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit. ; Centre pour le dialogue humanitaire, 2003, *Politics and Humanitarianism, Coherence in Crisis?*, Genève, ch. 5.
19. Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq. Voir < www.uniraq.org/ > .

20. Dans le cas de l'Iraq, les droits de l'homme furent d'abord intégrés, en 2002, dans le programme des activités de l'ONU par un détachement de personnel du HCNUDH auprès du Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires en Iraq. Voir HCNUDH, 2004, op. cit., p. 53.
21. Document des Nations Unies A/57/387 du 9 septembre 2002.
22. B. Ramcharan, 2003, « The Future Directions of Human Rights Field Presences », discours lors de l'ouverture de la rencontre annuelle des bureaux extérieurs du HCNUDH, Genève, 17 novembre, à l'adresse < www.unhchr.ch > .
23. HCNUDH, 2004, op. cit., p. 32 et 33.
24. Voir L. Mahoney, op. cit. et L. Mahoney, 2004, *Promoting Unarmed Monitoring: Thinking Long-term*, essai distribué de manière informelle, disponible auprès de l'auteur, daté du 5 janvier.
25. Voir L. Mahoney, 2004, op. cit.
26. Ibid.
27. HCNUDH, 2001, *Training Manual on Human Rights Monitoring*, New York et Genève.
28. Certains éléments de normalisation apparaissent néanmoins dans l'initiative du HCNUDH qui consiste à publier régulièrement sur son site web des informations concernant les opérations sur le terrain. Voir < www.unhchr.ch/html/menu2/5/field.htm > .
29. Ce problème pourrait être surmonté par la nouvelle pratique du HCNUDH qui consiste à publier régulièrement sur son site web des rapports informels sur ses opérations sur le terrain.
30. Voir M. O'Flaherty, 2000, « Treaty Bodies Responding to States of Emergency », dans J. Crawford et P. Alston (sous la direction de), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge.
31. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
32. Cette approche est décrite dans B. Ramcharan, 2003, op. cit. Elle est commentée par L. Mahoney, 2004, op. cit.
33. Voir T. Howland, 2004, « UN Human Rights Field Presence as Proactive Instrument of Peace and Social Change: Lessons from Angola », *Human Rights Quarterly*, vol. 26, n° 1.
34. Voir ces différents articles à l'adresse < www.unhchr.ch/development/approaches.html > ; M. O'Flaherty, 2003, op. cit. ; U. Jonsson, 2003, *Human Rights Approach to Development Programming*, UNICEF Nairobi.
35. Voir J. Darcy, 2004, « Human Rights and Humanitarian Action: A Review of the Issues », papier présenté lors d'un séminaire sur les droits de l'homme et l'action humanitaire organisé par le HCNUDH, l'UNICEF et le Conseil international des agences bénévoles, Genève, avril.
36. Voir notamment Comité permanent interorganisations, 2002, *Growing the Sheltering Tree*, New York, UNICEF.
37. Il s'agit des éléments liés aux droits de l'homme dans les directives pour la procédure des appels communs, voir < www.humanitarianinfo.org/iasc/publications.asp > ; le bilan commun de pays/plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA/UNDAF), ainsi que les directives sur les droits de l'homme pour les coordonnateurs résidents des Nations Unies, voir < www.undg.org/recent.cfm > ; et pour les coordonnateurs des affaires humanitaires des Nations Unies (en cours de rédaction par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations).
38. I. Martin, 2000, *Justice and Reconciliation: Responsibilities and Dilemmas of Peace Makers and Peace-Builders*, papier présenté lors d'une réunion organisée par l'Aspen Institute, « The Legacy of Abuse—Justice and Reconciliation in a New Landscape », novembre 2000, disponible auprès de l'auteur.
39. Voir M. O'Flaherty, 2001, « Human Rights and the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina », dans Alfredsson et al, op. cit. ; et C. Bell, 2000, *Peace Agreements and Human Rights*, Oxford University Press.
40. M. O'Flaherty, ibid.
41. Voir M. O'Flaherty, 2003, op. cit.
42. Voir différents documents et liens à l'adresse < www.ictj.org/research > .
43. Voir HCNUDH, 2004, op. cit., p. 106. Ce projet est en cours.
44. Voir, par exemple, les critiques formulées par l'ONG de défense des droits de l'homme, Human Rights Watch, à l'adresse < hrw.org/english/docs/2003/12/31/afghan6991.htm > .
45. Voir W. Schabas, 2003, « The Relationship Between Truth Commissions and International Courts: The Case of Sierra Leone », *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n° 4.
46. Pour une discussion récente sur une série de questions, voir Redress, 2003, *The International Criminal Court's Trust Fund for Victims*, Londres, à l'adresse < www.redress.org > .
47. Voir, par exemple, les documents disponibles sur Internet < www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/ > et < www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/2fcd11349cbccdd85256b6e007d2765?OpenDocument > .
48. Cette dernière question a suscité une attention considérable en 2002 à la suite d'accusations portées contre des agents humanitaires pour des actes de violence sexuelle en Afrique de l'Ouest. Voir UNHCR et Save the Children-UK, 2002, *Note for Implementing and Operational Partners by UNHCR and Save the Children-UK on Sexual Violence & Exploitation*, disponible à l'adresse < www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vID/6010F9ED3C651C93C1256B6D00560FCA?OpenDocument > et *Circulaire du Secrétaire général – Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelle*, ST/SGB/ 2003/13 du 9 octobre 2003.

49. Certaines des idées qui suivent ont été évoquées par les textes de L. Mahoney, 2003 et 2004, op. cit.
50. Pour une discussion pertinente sur le professionnalisme et sur les conditions nécessaires à la profession d'humanitaire, voir P. Walker, 2004, « What Does it Mean to be a Professional Humanitarian? », *The Journal of Humanitarian Assistance*, janvier, disponible à l'adresse < www.jha.ac/articles/a127.htm >.
51. Le Département des opérations de maintien de la paix a créé un Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix. Voir < www.un.org/Depts/dpko/lessons/ >.
52. Voir la discussion intéressante sur les indicateurs de performance dans W.G. O'Neill, op. cit.
53. Voir < www.peacekeepingbestpractices.unlb.org >.

Une version « allégée » des droits de l'homme ? Réflexions sur la sécurité humaine

La « sécurité humaine » est une idée généralement bien admise par ceux qui s'intéressent aux questions humanitaires et sociales au niveau international. Le principe fondamental de la notion de sécurité humaine – à savoir que la politique étrangère devrait être axée non plus sur les États mais sur les personnes – correspond assez bien à toute une série d'initiatives de changement au niveau mondial. L'idée selon laquelle la sécurité (et l'insécurité) de tout être humain doit être la priorité dans l'élaboration des grandes orientations internationales peut être facilement reprise par de nombreux militants, spécialistes et décideurs. C'est à n'en pas douter ce qui explique la popularité du concept. En fait, cette idée est si familière à ceux qui travaillent sur les questions sociales au niveau mondial, qu'elle ne leur semble pas vraiment nouvelle.

Pour ceux qui travaillent sur les droits de l'homme, le caractère familier de la sécurité humaine s'explique par l'attrait que suscitent les approches centrées sur l'être humain. L'accent mis sur les personnes et la volonté explicite de remettre en question les doctrines de sécurité axées sur l'État sont des thèmes clés des droits de l'homme. L'idée d'une approche holistique est également familière puisque les droits de l'homme et la sécurité humaine s'appliquent à toute une série de problèmes mondiaux. Un lien naturel semble exister entre ces deux concepts. Les acteurs des droits de l'homme devraient, par conséquent, voir d'un bon œil le concept de sécurité humaine et les différentes actions qu'il englobe en matière de protection des droits de l'homme.

Dans ce court article, j'entends inviter à la prudence et m'élever contre les initiatives qui pourraient chercher à associer trop rapidement les droits de l'homme et la sécurité humaine. Examinée de plus près, la sécurité humaine apparaît comme un concept trop vague, sans substance réelle, pour faire progresser la protection des droits de l'homme. Et lorsqu'il semble précis, le concept ne fait que réitérer, bien souvent, des principes de droits de l'homme déjà admis. Les reformuler dans le cadre de la sécurité humaine ne présente pas vraiment d'intérêt. Le fait d'unifier autour d'un thème, comme la sécurité humaine, les actions prises sur toute une série de problèmes mondiaux, présente des intérêts, mais aussi des risques. La précision et la valeur juridique des droits de l'homme pourraient pâtir d'être associés trop étroitement à l'ambiguïté et à l'attrait purement rhétorique de la sécurité humaine.

S'agissant des définitions

Nous ne pouvons examiner les rapports qui existent entre les droits de l'homme et la sécurité humaine sans définir au préalable la portée et le contenu de ces deux concepts. Que comparons-

nous ? C'est là que les difficultés commencent. Que signifie adopter une « approche de sécurité humaine » ? Il n'existe pas aujourd'hui de définition reconnue par tous. S'ils s'accordent à dire qu'il s'agit de recentrer la politique étrangère non plus sur la sécurité des États mais sur celle des êtres humains, les partisans de la sécurité humaine sont très partagés sur la portée concrète de ce concept.

Le Rapport mondial sur le développement humain 1994 du Programme des Nations Unies sur le développement (PNUD) fut la première initiative internationale stipulant que la sécurité humaine comprenait des éléments appelant une action de la part des gouvernements et des organisations internationales. Selon le Rapport de 1994, la sécurité humaine signifie « deux choses essentielles : se libérer de la peur et se prémunir contre le besoin ». Il en découle « quatre caractéristiques essentielles » : la sécurité humaine est un concept universel ; ses composantes sont interdépendantes (les menaces qui pèsent sur l'une d'entre elles compromettent l'autre) ; le meilleur moyen de garantir la sécurité est de prendre des mesures préventives ; et les actions prises doivent être axées sur les personnes.

Les acteurs des droits de l'homme connaissent bien cette liste puisque se libérer de la peur et se prémunir contre le besoin sont deux des quatre libertés fondamentales énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'universalité, l'interdépendance, les actions préventives et la suprématie des personnes sont des éléments clefs de toute initiative visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. La description semblait si familière que nombre des personnes qui lurent le Rapport de 1994 supposèrent que le concept de sécurité humaine était simplement une formulation propre au PNUD pour signifier « droits de l'homme », avant que l'ONU ne s'engage à intégrer dans ses missions la question des droits de l'homme. Ce rapport présentait toutefois un inconvénient majeur : il ne citait pas explicitement les deux autres libertés fondamentales de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à savoir la liberté d'expression et de religion. La liberté d'expression, telle qu'elle apparaît dans la Déclaration universelle, s'entend de droits fondamentaux comme la liberté de parler, la liberté de réunion et d'association, et la liberté de participation politique.

Associer l'approche fondée sur les droits de l'homme et celle axée sur la sécurité humaine, sur la base de la définition du Rapport de 1994, présente de graves inconvénients, la seconde semblant être une version édulcorée de la première. La sécurité humaine serait une sorte de « version allégée des droits de l'homme », peut-être plus acceptable pour les gouvernements (pour qui toute discussion sur les droits peut sembler menaçante), mais ferait l'impasse sur les libertés qui protègent précisément le droit de participation et le pouvoir d'action.

Près de dix ans après le Rapport de 1994, la Commission sur la sécurité humaine a voulu définir le concept de sécurité humaine et englober ces libertés qui avaient été oubliées, en insistant sur les éléments clefs de la sécurité humaine que sont la participation et le pouvoir d'action, et en alignant très étroitement la sécurité humaine sur le langage des droits de l'homme. Selon la Commission : la sécurité humaine vise à protéger les personnes contre toute une série de menaces qui pèsent sur les individus et les communautés, mais aussi à leur donner les moyens d'agir en leur propre nom. La sécurité humaine signifie protéger les libertés fondamentales – ces libertés qui sont l'essence de la vie. Une approche axée sur la sécurité des êtres humains vise à protéger l'essentiel vital de tout être humain de façon à améliorer les libertés et l'épanouissement des hommes. Il me semble que si la notion de sécurité humaine ne signifie rien de plus (ni de moins) que la protection des droits et des libertés des personnes, alors la distinction entre cette approche et celle des droits de l'homme n'est pas claire.

La façon dont le rapport de la Commission traite divers dangers et menaces renforce le lien avec les droits de l'homme puisque la plupart des recommandations les plus précises et les plus importantes portent sur des mesures visant à appliquer, contrôler ou renforcer les engagements pris à l'égard des

droits de l'homme. Le titre même du rapport de la Commission, « Human Security Now » semble insister délibérément sur ce lien, puisqu'il s'inspire du nom d'une tournée musicale organisée par Amnesty International dans les années 80 (Human Rights Now!).

Reconnaissant la nécessité d'une définition et de plus de précision, le co-président de la Commission, Amartya Sen, consacre, dans les premières pages du rapport, un encadré aux droits de l'homme et à la sécurité humaine. Il souligne non seulement les points de complémentarité, mais insiste aussi sur la contribution importante de la sécurité humaine :

La nature fondamentalement normative du concept des droits de l'homme laisse ouverte la question de savoir quelles libertés particulières sont assez cruciales pour compter comme droits de l'homme que la société doit reconnaître, sauvegarder et promouvoir. C'est là où la notion de sécurité humaine peut apporter une contribution significative en montrant l'importance de l'absence des facteurs fondamentaux d'insécurité, nouveaux et anciens.

Amartya Sen semble vouloir dire que la sécurité humaine permettra de préciser la portée des droits de l'homme. Cette affirmation est curieuse. Laissons de côté le fait qu'il n'existe pas de liste concertée des dangers qui menacent les hommes (comment choisir, dès lors, au niveau international ceux qui doivent être inclus ?). Il est faux de dire que le cadre actuel des droits de l'homme « laisse ouverte » la question de savoir quelles libertés doivent être protégées. Il existe, au contraire, une série de règles juridiques, concertées au niveau international, qui sont très claires et précises sur ce point. La Charte internationale des droits de l'homme – qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – protège l'ensemble des libertés et droits des hommes. Ces instruments (sachant que les deux pactes internationaux ont été ratifiés par plus de trois quarts des gouvernements dans le monde) ont été complétés par des traités particuliers visant à empêcher la discrimination et la torture, et à protéger les droits des femmes, des enfants et des migrants. Il existe, par ailleurs, des dizaines de normes – acceptées au plan international – sur la protection des droits de l'homme en temps de guerre, dans l'administration de la justice, à l'égard des minorités, et sur les droits économiques et sociaux. Il existe aussi des groupes d'experts et des organes quasi juridictionnels nommés sur le plan international qui appliquent régulièrement ces normes, créant de ce fait une jurisprudence croissante en matière de droits de l'homme.

Le rapport de la Commission comporte de nombreux points intéressants. Il ne comprend toutefois pas grand-chose susceptible de faire une réelle différence pour les acteurs chargés des droits de l'homme. Le rapport traite de sujets connus (la migration, la reconstruction après les conflits, la protection des civils, l'éducation et la santé), mais bien souvent en des termes qui ne font que réaffirmer la nécessité de respecter et d'appliquer pleinement les engagements internationaux pris en vertu des instruments actuels s'agissant des droits des réfugiés, du droit humanitaire et des droits de l'homme. Ajoutons que le rapport n'avance aucune explication claire pour justifier pourquoi certains dangers figurent dans le rapport et d'autres pas, ce qui ne fait qu'alimenter les soupçons selon lesquels cette nouvelle formulation des droits dans le cadre de l'argumentation sur la « sécurité humaine » peut être très sélective.

Quel est le problème ?

Il n'est peut-être pas juste de fonder une critique de la sécurité humaine sur ces deux seuls rapports. La littérature croissante sur la sécurité humaine fournit, à n'en pas douter, des explications convaincantes sur les différences entre l'approche axée sur la sécurité des personnes et celle des droits de l'homme. Il n'y a, en fait, rien de mal à employer l'expression « sécurité humaine » pour décrire

ce qui correspond, au fond, aux principes des droits de l'homme, lorsque cela permet de faire progresser le respect de ces droits. Autrement dit, s'il peut être prouvé que le discours sur la « sécurité humaine » est un moyen efficace pour faire progresser le respect des droits de l'homme, alors les partisans de ces derniers ne devraient pas être troublés outre mesure. Tout compte fait, le langage des droits de l'homme, et l'accent qu'il met sur le droit, est moins évident dans certains contextes. La sécurité humaine est peut-être une aspiration plus universelle.

Du point de vue des partisans des droits de l'homme, l'on peut comprendre pourquoi l'approche axée sur la sécurité des personnes présente peu d'intérêt. Le cadre des droits de l'homme est plus holistique que les définitions « étroites » de la sécurité humaine, qui tiennent certes compte de l'importance de se libérer de la peur et de se prémunir contre le besoin, mais pas de la liberté d'expression ni du droit de participation. D'un autre côté, les définitions de la sécurité humaine au sens large, qui couvrent davantage de droits, ne semblent pas vraiment innover.

Pour ceux qui estiment que le langage des droits de l'homme est trop juridique, trop occidental ou difficile sur le plan politique, cette nouvelle formulation présente un avantage. Il ne faudrait toutefois pas tenir rigueur aux partisans des droits de l'homme qui ne verraient pas l'intérêt du concept de sécurité humaine. L'une des critiques les plus fréquentes contre l'approche axée sur les droits est précisément le fondement juridique des droits de l'homme – ce qui est, à y regarder de plus près, un énorme avantage. Il existe une foule d'instruments internationaux, négociés et adoptés par les États, qui précisent les droits et libertés qui doivent être protégés et les mesures que les gouvernements doivent prendre pour les garantir. L'avantage de l'approche axée sur les droits semble évident. Dans la mesure où ce sont les gouvernements qui sont visés, le langage du droit et des obligations est autrement plus convaincant que les discours de sécurité humaine.

Un examen sous un angle plus positif nous montre que certaines composantes de la sécurité humaine vont plus loin que les droits de l'homme, même définis au sens large. Les programmes de désarmement et de développement durable pourraient, par exemple, facilement s'inscrire dans le cadre de la sécurité humaine. Ils comprennent, en effet, de nombreuses mesures visant la protection des droits de l'homme, mais vont aussi beaucoup plus loin. La souplesse inhérente à une approche axée sur la sécurité des êtres humains permet évidemment un tel élargissement. L'intérêt d'une telle approche est, selon la Commission sur la sécurité humaine, de regrouper les initiatives dispersées visant aujourd'hui à protéger les personnes dont la survie, la dignité et les moyens de subsistance sont gravement menacés et à leur donner des moyens d'action. L'approche de la sécurité humaine présente l'intérêt, pour les acteurs des droits de l'homme, de les aider à percevoir les liens qui existent entre leur travail et les actions menées sur d'autres thèmes de la sécurité humaine (la paix et les conflits, le désarmement, le développement, etc.).

La sécurité humaine présente donc l'intérêt d'établir des liens entre les actions menées pour protéger les droits de l'homme et différentes initiatives de changement au niveau mondial. Il convient de préciser toutefois que les groupes des droits de l'homme – en particulier, au niveau local – ont pris conscience de ces liens depuis plusieurs années. Même les grands groupes dits « classiques » qui défendent les droits de l'homme s'impliquent de plus en plus dans les questions comme le désarmement, la paix, la pauvreté, la justice sociale, l'écologie et l'action humanitaire. Nous devrions donc nous réjouir de toute l'aide que la notion de sécurité humaine pourra susciter en ce sens, mais éviter les déclarations selon lesquelles un tel concept est nécessaire pour l'intégration.

En somme, quelles que soient les affirmations des tenants de la sécurité humaine pour faire avancer les grandes questions qui se posent au niveau mondial, elles continueront certainement de se heurter au scepticisme des partisans des droits de l'homme. En effet, l'approche de la sécurité humaine propose *en substance* à peine plus que celle fondée sur les droits. Elle est, en outre, nettement moins

précise et contraignante que les règles juridiques du droit humanitaire ou des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. En tant que théorie unificatrice ou principe organisationnel, une approche de la sécurité axée sur les personnes pourrait avoir une influence importante sur les initiatives de changement au niveau mondial, mais ce serait une erreur d'inclure dans ce cadre les droits de l'homme si nous devions, ce faisant, perdre la rigueur de leurs arguments.

David Petrasek

Policy Director

Centre pour le dialogue humanitaire

Cet article est une contribution à titre personnel et ne reflète pas la position du Centre pour le dialogue humanitaire.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

Analyse des rapports nationaux présentés à la première réunion biennale chargée d'examiner l'application du Programme d'action sur les armes légères (juillet 2003)

En 2002, l'UNIDIR, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Département des affaires de désarmement ont lancé un projet visant à aider les pays en développement à tenir leurs engagements pour rendre compte de l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Le Small Arms Survey, basé à Genève, intervient comme consultant technique pour ce projet.

Dans la phase initiale du projet, avant la première réunion biennale des États en 2003, le projet a joué un rôle important en permettant une amélioration qualitative et quantitative des rapports nationaux. Les réactions positives de ceux qui ont financé le projet et des pays qui en ont bénéficié ont conduit à l'élargissement du projet et à sa reconduction pour au moins deux années supplémentaires.

Depuis, le projet a analysé tous les rapports nationaux présentés à ce jour ce qui facilitera la préparation de la réunion biennale de 2005 et de la première conférence d'examen en 2006. Les chercheurs ont recensé les domaines où la communauté internationale pourrait agir pour renforcer la capacité des États à appliquer le Programme d'action et à établir leurs rapports. L'analyse qui résulte de ce projet sera publiée cette année ; elle devrait accroître la transparence et mettre en évidence les possibilités de coopération et d'assistance.

Pour plus de précision, veuillez vous adresser à :

Valerie Yankey-Wayne

Chargée de recherche

Tél. : + 41 (0)22 917 16 15

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : vyankey@unog.ch

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < <http://www.unidir.org> > .

NOUVELLE PUBLICATION

Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIème siècle – Quelle volonté et quelle capacité a-t-il de maintenir la paix et la sécurité internationales ?

Alors que les jugements catégoriques, et souvent hâtifs, se multiplient pour dénoncer l'obsolescence du Conseil de sécurité, qu'une vive controverse critique le rôle du Conseil de sécurité dans le cas de l'Iraq et que les craintes se multiplient s'agissant du terrorisme et des armes de destruction massive (et notamment de celles qui sont entre les mains d'acteurs non étatiques), l'avenir du Conseil de sécurité reste une préoccupation majeure pour la communauté internationale.

L'auteur, fort de son expérience diplomatique au sein du Conseil de sécurité, livre une analyse personnelle qui donne à réfléchir sur la façon dont le Conseil s'acquitte de « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », que lui confie la Charte des Nations Unies.

À la différence de nombreux ouvrages qui examinent le Conseil de sécurité sous l'angle de crises internationales précises, celui de Pascal Teixeira s'intéresse au Conseil lui-même et analyse les principales questions de sécurité internationale qui se sont posées depuis la fin de la guerre froide. Il présente ainsi des informations précieuses sur le fonctionnement au quotidien de cette institution qui fait souvent la une des journaux, mais dont les multiples spécificités et le fonctionnement ne sont pas assez connus en dehors du cercle d'experts et de diplomates qui ont l'expérience directe du Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIème siècle – Quelle volonté et quelle capacité a-t-il de maintenir la paix et la sécurité internationales ?

Pascal Teixeira

UNIDIR et l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI)

UNIDIR, 2002

107 pages

N° de vente : G.V.E.02.0.6

N° ISBN : 92-9045-142-4

US\$ 15 (plus frais d'expédition)

Également disponible en anglais