Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international

(2005/C 327/04)

I. OBJECTIF

1. L'objectif des présentes lignes directrices est de décrire les instruments opérationnels dont disposent l'Union européenne et ses institutions et organes pour promouvoir le respect du droit humanitaire international. Ces lignes directrices montrent bien que l'Union européenne est déterminée à œuvrer en ce sens de manière visible et systématique. Elles sont destinées à tous ceux qui agissent dans le cadre de l'Union européenne, dans la mesure où les questions soulevées relèvent de leurs responsabilités et de leurs compétences. Elles complètent les lignes directrices, les orientations et d'autres positions communes déjà arrêtées au sein de l'UE en ce qui concerne notamment les droits de l'homme, la torture et la protection de la population civile ([1]).

2. Les présentes lignes directrices, qui sont à la mesure de l'importance que l'UE et ses États membres attachent au droit humanitaire international, ont pour objet le respect de ce droit par les États tiers et, le cas échéant, par des acteurs non-étatiques intervenant dans des États tiers. Cet attachement au droit humanitaire international vaut également pour les mesures que prennent l'UE et ses États membres pour garantir le respect du droit humanitaire international dans le cadre de leurs propres activités, y compris celles de leurs propres forces, mais cet aspect n'est pas couvert par les présentes lignes directrices ([2]).

II. DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL

Introduction

3. L'Union européenne est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et sur l'État de droit. Dans ce cadre, elle a notamment pour objectif de promouvoir le respect du droit humanitaire international.

4. Le droit humanitaire international, également dénommé droit des conflits armés ou droit de la guerre, a pour objet d'atténuer les effets des conflits armés en protégeant ceux qui ne prennent pas part ou qui ne prennent plus part à un conflit et en réglementant les moyens et les méthodes de la guerre.

5. Les États sont tenus de se conformer aux règles du droit humanitaire international auxquelles ils sont liés en vertu de traités ou qui font partie intégrante du droit international coutumier. Ces règles peuvent également s'appliquer à des acteurs non-étatiques. Leur respect est une question d'intérêt international. En outre, les souffrances et la destruction causées par les violations du droit humanitaire international rendent plus difficiles le règlement de paix à l'issue d'un conflit. Il y a donc un intérêt tant politique qu'humanitaire à faire mieux respecter le droit humanitaire international dans le monde entier.

Évolution et sources du droit humanitaire international

6. L'évolution des règles du droit humanitaire international repose sur l'équilibre entre les impératifs militaires et les préoccupations humanitaires. Le droit humanitaire international comporte des règles qui visent à protéger des personnes ne participant pas ou ne participant plus directement aux hostilités, par exemple les civils, les prisonniers de guerre et autres détenus, les blessés et les malades, ainsi qu'à fixer des restrictions quant aux moyens et aux méthodes de la guerre, y compris en ce qui concerne la tactique et les armes utilisées, afin d'éviter les souffrances et destructions inutiles.

7. À l'instar d'autres branches du droit international, le droit humanitaire international a deux sources principales: les conventions internationales (traités) et le droit international coutumier. Le droit international coutumier découle de la pratique des États à laquelle ceux-ci reconnaissent un caractère contraignant. Les décisions judiciaires et les écrits d'auteurs éminents constituent des moyens subsidiaires d'établir le droit.

8. Les principales conventions en matière de droit humanitaire international sont énumérées à l'annexe des présentes lignes directrices. Les plus importantes sont les règlements de La Haye de 1907, les quatre conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977. Le règlement de La Haye, et la plupart des dispositions des conventions de Genève et des protocoles additionnels de 1997 sont généralement reconnus comme relevant du droit coutumier.

Champ d'application

9. Le droit humanitaire international est applicable à tout conflit armé, qu'il soit international ou non, et indépendamment de l'origine du conflit. Il s'applique également aux situations d'occupation résultant d'un conflit armé. Des régimes juridiques différents s'appliquent aux conflits armés internationaux, qui ont lieu entre des États, et aux conflits armés non-internationaux (ou internes), qui se déroulent au sein d'un État.

10. La question de savoir si une situation peut être assimilée à une situation de conflit armé et s'il s'agit d'un conflit armé présentant un caractère international ou non est une question à la fois de fait et de droit, dont la réponse est fonction d'une série de facteurs. Il conviendrait de toujours rechercher des conseils juridiques appropriés ainsi que des informations suffisantes quant à la situation concernée, afin de pouvoir déterminer si celle-ci constitue un conflit armé et si, par conséquent, le droit humanitaire international est applicable.

([1]) Voir: Lignes directrices de l'UE en matière de dialogue droits de l'homme — Conseil «Affaires économiques et financières» du 13 décembre 2001; Orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants — Conseil «Affaires générales» du 9 avril 2001; Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés — Conseil «Affaires générales» du 8 décembre 2003; et Position commune 2003/444/PESC du Conseil du 16 juin 2003 concernant la CPI (JO L 150 du 18.6.2003).

([2]) Tous les États membres de l'UE sont parties aux conventions de Genève et à leurs protocoles additionnels et sont dès lors tenus d'en observer les règles.

11. Les dispositions des traités concernant les conflits armés internationaux sont plus détaillées et approfondies. Les conflits armés ne présentant pas un caractère international font l'objet des dispositions de l'article 3, commun aux conventions de Genève, et des dispositions du protocole additionnel de 1977 (protocole II), lorsque l'État concerné est partie à celui-ci. Les règles du droit international coutumier s'appliquent aux conflits armés tant internationaux qu'internes, mais il existe là aussi des différences entre les deux régimes.

Droit international en matière de droits de l'homme et droit humanitaire international

12. Il importe de faire la distinction entre le droit international en matière de droits de l'homme et le droit humanitaire international. Ceux-ci constituent des corpus juridiques distincts, même s'ils visent tous deux principalement à protéger les personnes, ils comportent des différences importantes: en particulier, le droit humanitaire international s'applique en période de conflit armé ainsi qu'en période d'occupation. A l'inverse, le droit en matière de droits de l'homme s'applique à toute personne relevant de la juridiction de l'État concerné aussi bien en temps de paix qu'en période de conflit armé. Ainsi tout en étant distincts, ces ensembles de règles peuvent tous deux s'appliquer à une situation particulière et il est par conséquent parfois nécessaire de tenir compte de la relation qui existe entre eux. Toutefois, les présentes lignes directrices ne traitent pas du droit en matière de droits de l'homme.

Responsabilité individuelle

13. Certaines violations graves du droit humanitaire international sont qualifiées de crimes de guerre. Les crimes de guerre peuvent survenir dans les mêmes circonstances que le génocide et les crimes contre l'humanité, mais ces derniers, à la différence des crimes de guerre, ne sont pas liés à l'existence d'un conflit armé.

14. Les individus assument une responsabilité personnelle pour les crimes de guerre. Les États doivent veiller à ce que, conformément à leur droit national, les auteurs présumés de tels crimes soient traduits en justice devant leurs propres tribunaux nationaux ou livrés aux juridictions d'un autre État ou à une juridiction pénale internationale telle que la Cour pénale internationale, en vue d'être jugés ([1]).

III. LIGNES DIRECTRICES OPÉRATIONNELLES

A. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS, ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS D'ACTIONS

15. Parmi les mesures à prendre au titre du présent chapitre, on peut mentionner ce qui suit.

a) Pour permettre la mise en œuvre d'actions concrètes, il faut identifier sans retard les cas où le droit humanitaire international peut s'appliquer. Les instances compétentes de l'UE, y compris les groupes de travail concernés au sein du Conseil, devraient suivre la situation dans les domaines relevant de leur compétence, où le droit humanitaire international pourrait trouver à s'appliquer, en s'appuyant, au besoin, sur des avis concernant le droit humanitaire international et son applicabilité. Le cas échéant, ces instances devraient définir et recommander des actions destinées à promouvoir le respect du droit humanitaire international conformément aux présentes lignes directrices. Il convient d'envisager, s'il y a lieu, la tenue de consultations ou d'échanges d'informations avec des intervenants qualifiés, notamment le CICR et d'autres organisations pertinentes telles que les Nations unies et les organisations régionales. Il convient également d'envisager, le cas échéant, de s'appuyer sur les services de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF), constituée en vertu de l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 qui peut apporter sa contribution sur ce plan grâce à ses compétences pour établir les faits et son rôle de bons offices.

b) Chaque fois que cela peut être utile, les chefs de mission de l'UE, ainsi que tous les représentants qualifiés de l'UE, notamment ses chefs d'opérations civiles, ses commandants d'opérations militaires et ses représentants spéciaux, devraient assortir leurs rapports sur un État ou un conflit donné d'une évaluation de la situation en ce qui concerne le droit humanitaire international. Il convient d'accorder une attention particulière aux informations selon lesquelles des violations graves du droit humanitaire international pourraient avoir été commises. Si possible, ces rapports devraient également comporter une analyse et des propositions relatives aux mesures que l'UE pourrait éventuellement prendre.

c) Les documents d'information destinés aux réunions de l'UE devraient, le cas échéant, comprendre une analyse de l'applicabilité du droit humanitaire international; les États membres participant à ces réunions devraient également, pour leur part, veiller à pouvoir, si nécessaire, s'entourer d'avis sur d'éventuelles questions de droit humanitaire international. Les situations susceptibles de déboucher sur un conflit armé devraient être portées à la connaissance du Groupe «Droit international public» (COJUR) du Conseil ainsi que des autres groupes de travail concernés. Si cela est nécessaire et possible, le Groupe COJUR pourrait être chargé de présenter aux instances compétentes du Conseil des propositions d'actions futures de l'UE.

B. MOYENS D'ACTION À LA DISPOSITION DE L'UE DANS SES RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS

16. L'UE dispose de différents moyens d'action, dont on trouvera ci-après la liste non exhaustive.

a) Dialogue politique. Le cas échéant, la question du respect du droit humanitaire international devrait être abordée dans le dialogue avec les États tiers. Cela s'impose en particulier dans le cadre de conflits armés en cours, lorsque des violations généralisées du droit humanitaire international ont été rapportées. Toutefois,

([1]) Voir la position commune 2003/444/PESC de l'Union concernant la Cour pénale internationale (CPI) et le plan d'action de l'UE concernant la CPI. Voir en outre la décision 2002/494/JAI du 13 juin 2002, en vertu de laquelle le Conseil a créé un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre; la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres; la décision 2003/335/JAI du 8 mai 2003 concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

l'UE devrait également prendre l'initiative en temps de paix d'engager les États qui ne l'ont pas encore fait à adhérer aux grands instruments du droit humanitaire international, tels que les protocoles additionnels de 1977 et le statut de la CPI, et à les mettre pleinement en œuvre. Cette mise en œuvre totale passe également par l'adoption de toutes les lois d'application nécessaires ainsi que par la formation du personnel concerné au droit humanitaire international.

b) Déclarations publiques générales. Les déclarations publiques de l'UE portant sur des questions liées au droit humanitaire international devraient, chaque fois qu'il y a lieu de le faire, souligner la nécessité de veiller au respect du droit humanitaire international.

c) Démarches et/ou déclarations publiques relatives à un conflit donné. Lorsque des violations du droit humanitaire international sont rapportées, l'UE devrait envisager la possibilité d'effectuer des démarches ou de publier des déclarations, selon les cas, pour condamner les actes en question et exiger que les parties remplissent leurs obligations dans le cadre du droit humanitaire international et prennent des mesures concrètes pour empêcher de nouvelles violations.

d) Mesures restrictives/sanctions. L'utilisation de mesures restrictives (ou sanctions) peut être un moyen efficace de promouvoir le respect du droit humanitaire international. Par conséquent, il faudrait envisager d'y recourir à l'égard des parties engagées dans un conflit, qu'il s'agisse ou non d'États, ainsi que d'individus, lorsque ces mesures sont appropriées et conformes au droit international.

e) Coopération avec d'autres organismes internationaux. Le cas échéant, l'UE devrait coopérer avec les Nations unies et les organisations régionales concernées afin de promouvoir le respect du droit humanitaire international. Les États membres de l'UE devraient également, lorsqu'il y a lieu, agir en poursuivant le même objectif en tant que membres d'autres organisations, notamment les Nations unies. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) remplit un rôle, fondé sur un traité, reconnu et établi depuis longtemps, d'organisation humanitaire neutre et indépendante, œuvrant en faveur du respect du droit humanitaire international.

f) Opérations de gestion de crises. Lors de l'élaboration du mandat d'une opération de gestion de crise, l'UE devrait, s'il y a lieu, se rappeler combien il est important de prévenir et de réprimer les violations du droit humanitaire international par des tiers. Le cas échéant, cela peut comporter la collecte d'informations susceptibles d'être utiles à la CPI [1] ou dans le cadre d'autres enquêtes sur des crimes de guerre.

g) Responsabilité individuelle. Bien qu'il soit parfois difficile, dans des situations d'après-conflit, de trouver le juste équilibre entre l'objectif général d'établir la paix et la nécessité de lutter contre l'impunité, l'Union européenne devrait néanmoins veiller à ce que ne restent pas impunis les crimes de guerre. Pour avoir un effet dissuasif durant un conflit armé, il faut que les poursuites engagées contre les crimes de guerre soient visibles et, si possible, qu'elles se déroulent dans l'État même où les violations ont été commises. L'UE devrait dès lors encourager les États tiers à adopter des mesures de droit pénal punissant les violations du droit humanitaire international. C'est dans ce cadre qu'il faut également apprécier l'appui de l'UE à la CPI et les mesures visant à poursuivre les criminels de guerre.

h) Formation. La formation au droit humanitaire international est un facteur nécessaire pour assurer le respect de celui-ci pendant un conflit armé. La formation et l'éducation doivent également être organisées en temps de paix. Cela vaut pour l'ensemble de la population, mais il faut accorder une attention particulière aux groupes directement concernés tels que les agents des services répressifs. Des obligations supplémentaires s'imposent dans la formation du personnel militaire. L'UE devrait étudier la possibilité de fournir ou de financer des programmes de formation et d'éducation au droit humanitaire international dans les pays tiers, notamment dans le cadre de programmes plus vastes visant à promouvoir l'État de droit.

i) Exportations d'armements. Le code de conduite de l'union européenne en matière d'exportation d'armements [2] prévoit que l'octroi d'une licence d'exportation vers un pays importateur devrait être subordonné à l'examen du respect du droit humanitaire international par ce pays.

---

[1] Voir l'accord de coopération et d'assistance entre l'Union européenne et la Cour pénale internationale.

[2] Adopté le 8 juin 1998, doc. 8675/2/98 REV 2.

ANNEXE

PRINCIPAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES DU DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL

— Convention IV de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre, 1907

— Annexe à la convention: règlement concernant les lois et coutumes de la guerre

— Protocole concernant la prohibition de l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (1925)

— Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (1949)

— Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (1949)

— Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (1949)

— Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)

— Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) (1977)

— Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (1977)

— Convention de La Haye pour la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé (1954)

— Règlement d'exécution de la convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

— Protocole à la convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954)

— Deuxième protocole relatif à la convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1999)

— Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (1972)

— Convention de l'ONU sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (1980)

— Protocole relatif aux éclats non localisables (Protocole I) (1980)

— Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) (1980)

— Protocole modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II modifié) (1996)

— Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III) (1980)

— Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV) (1995)

— Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) (2003)

— Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997)

— Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (1993)

— Statut du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 (1993)

— Statut du Tribunal pénal international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994 (1994)

— Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998)