



N° 2484

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 17 octobre 2018

sur le **droit international humanitaire à l'épreuve des conflits**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. MOETAI BROTHERSON ET M. JEAN FRANÇOIS MBAYE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	11
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE : UN SYSTÈME DE DROIT PROGRESSIVEMENT ENRICH	15
I. UN ÉDIFICE JURIDIQUE ESSENTIEL, ASSIS SUR DES BASES SOLIDES ...	15
A. LA PIERRE ANGULAIRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : LES CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949	17
1. Un socle à la portée universelle	17
2. Un ensemble de traités complémentaires aux conventions de Genève.....	19
3. Un promoteur et gardien du droit international humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	22
B. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ARBORESCENCE AU FIL DES ANNÉES : LE RÔLE DES RÉOLUTIONS ET DES DÉCLARATIONS DE DROIT SOUPLE	24
1. Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU : un relais indispensable du droit international humanitaire	24
2. L'importance du droit coutumier et des déclarations de droit souple pour conforter la portée universelle du droit international humanitaire.....	29
a. Un droit coutumier.....	29
b. Un droit souple	30
II. UN CORPUS DONT LA SANCTION EST ASSURÉE PAR PLUSIEURS NIVEAUX DE JURIDICTION	32
A. LE RÔLE CENTRAL DE LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE.....	32
1. La justice pénale internationale, qui a connu un point d'aboutissement avec la création de la Cour pénale internationale, permet de sanctionner les infractions graves au DIH	32

2. La capacité de la CPI à assurer la lutte contre l'impunité des criminels de guerre connaît quelques limites.....	35
3. La création de mécanismes d'enquêtes internationaux permet d'accompagner le travail des juridictions.....	38
B. LA RESPONSABILITÉ DES JURIDICTIONS NATIONALES : LE CAS DE LA FRANCE.....	40
1. La création d'une juridiction dédiée aux crimes internationaux les plus graves, désormais intégrée au Parquet national anti-terroriste.....	41
2. Le rôle de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH).....	42
a. La compétence de l'Office sur les infractions graves au DIH.....	42
b. La nécessité d'outils spécifiques.....	45
3. Le rôle de la coopération européenne et internationale.....	46
DEUXIÈME PARTIE : UNE APPLICATION ENTRAVÉE.....	49
I. LE CONTEXTE : LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DES CONFLITS ARMÉS.....	49
A. DES CONFLITS PLUS LONGS, DONT LES VICTIMES SONT MAJORITAIREMENT DES CIVILS.....	49
B. UNE ÉVOLUTION DES ACTEURS EN PRÉSENCE ET DES TECHNIQUES MOBILISABLES.....	52
1. La multiplication des groupes armés non étatiques.....	52
2. Les risques liés l'externalisation de la guerre : les acteurs privés et les nouvelles technologies.....	54
C. UN DROIT ARTICULÉ AVEC D'AUTRES CORPUS JURIDIQUES.....	57
1. L'articulation avec la lutte contre le terrorisme.....	58
2. L'articulation avec le droit international des droits de l'homme.....	59
II. LES ENJEUX : UN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE CONNU MAIS BAFOUÉ ET MALMENÉ.....	59
A. LES VIOLENCES SEXUELLES DANS LES CONFLITS ARMÉS : UN PHÉNOMÈNE RÉPANDU, PARTICULIÈREMENT DIFFICILE À SANCTIONNER.....	60
B. LA HAUSSE CONTINUE DES VIOLATIONS GRAVES DES DROITS DE L'ENFANT EN TEMPS DE CONFLIT ARMÉ.....	64
C. LA MULTIPLICATION DES ATTEINTES AUX PERSONNELS MÉDICAUX ET HUMANITAIRES.....	67
III. LES CONSÉQUENCES : LE NON-RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE A DES EFFETS DESTRUCTEURS DE LONG TERME.....	69
A. LES CONFLITS ARMÉS CRÉENT DES BESOINS HUMANITAIRES DE GRANDE AMPLEUR.....	70
1. Des besoins humanitaires immédiats.....	70

2. Une nécessaire continuité entre l'action humanitaire et l'aide au développement	71
B. DES EFFETS DÉSTABILISATEURS POUVANT S'ÉTALER SUR DES GÉNÉRATIONS	72
1. La nécessité de reconstruire les communautés touchées par les violations du DIH	72
2. Des atteintes croissantes aux infrastructures civiles et au patrimoine culturel.....	73
3. Des déplacements forcés de populations au sein ou en dehors de leur pays d'origine	75
TROISIÈME PARTIE : UN ENGAGEMENT DÉJÀ FORT QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI.....	77
I. LES ENGAGEMENTS DE L'ARMÉE ET DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISES : UNE RESPONSABILITÉ DOUBLE	78
A. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT-MAJOR ET DU MINISTRE DES ARMÉES POUR LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE.....	78
1. En amont, la formation des forces armées	78
2. Sur les théâtres d'opérations : le rôle des conseillers juridiques et de la cellule JUROPS	79
3. En aval, des mécanismes de sanction et des procédures juridictionnelles.....	82
4. En dehors des forces armées françaises, des missions de formation pour faire respecter le DIH	83
B. LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : UNE PRIORITÉ DIPLOMATIQUE	86
1. Une priorité de notre agenda multilatéral	87
2. Une dimension de notre action humanitaire et de notre aide publique au développement	89
3. Un engagement européen.....	92
C. LE RÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	92
1. Un organisme de conseil et de contrôle	92
2. Un vecteur de coopération internationale	94
II. 25 PROPOSITIONS POUR RENFORCER LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE	94
1. Recommandation n°1 : élaborer annuellement un rapport sur la mise en œuvre nationale du DIH, qui serait présenté au Parlement	94
2. Recommandation n°2 : adopter une position équilibrée dans les négociations de la future déclaration politique sur l'usage des armes explosives en zones peuplées.....	95
3. Recommandation n° 3 : organiser des rencontres périodiques thématiques sur le DIH.....	96

4. Recommandation n° 4 : davantage prendre en compte le DIH dans la nomination des personnalités qualifiées membres de la Commission nationale consultative des droits de l’homme	96
5. Recommandation n° 5 : renforcer la mission de conseil et de contrôle de la Commission nationale consultative des droits de l’homme	97
6. Recommandation n°6 : créer des modules de sensibilisation au DIH à destination des parlementaires	97
7. Recommandation n° 7 : continuer d’œuvrer pour l’application du DIH au gré des développements de l’intelligence artificielle	98
8. Recommandation n° 8 : développer la recherche française sur les violences sexuelles dans les conflits armés	98
9. Recommandation n° 9 : renforcer l’implication des parlementaires dans l’élaboration des plans nationaux de mise en œuvre de l’Agenda « Femmes, paix et sécurité »	99
10. Recommandation n° 10 : continuer d’œuvrer en faveur de l’accès à la santé des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs, en toutes circonstances...	100
11. Recommandation n° 11 : réaffirmer l’initiative française visant à encadrer le recours au veto au Conseil de sécurité des Nations unies en cas d’atrocités de masses	100
12. Recommandation n° 12 : concourir à la création d’un statut international du personnel humanitaire	100
13. Recommandation n° 13 : œuvrer en faveur de l’adoption d’une convention d’entraide judiciaire en matière pénale sur les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité	101
14. Recommandation n° 14 : Mettre en œuvre la recommandation numéro 9 du rapport de Michel Fanget de Jean-Paul Lecoq de juillet 2018 sur l’arme nucléaire dans le monde, en adoptant une position plus ouverte sur le Traité d’interdiction des armes nucléaires	101
15. Recommandation n° 15 : renforcer la coordination entre les services nationaux concernés par la répression des crimes internationaux les plus graves en créant un conseil d’orientation dédié	101
16. Recommandation n° 16 : ouvrir une véritable réflexion sur l’imprescriptibilité des crimes de guerre et sur la compétence universelle	102
a. L’imprescriptibilité des crimes de guerre.....	102
b. La compétence universelle	103
17. Recommandation n° 17 : veiller à préserver les moyens alloués au contentieux dédié aux crimes contre l’humanité et aux crimes et délits de guerre au sein du Parquet national anti-terroriste nouvellement créé	103
18. Recommandation n° 18 : réaffirmer la nécessité pour les États membres de l’Union européenne de se doter d’unités de police spécialisées dans les crimes internationaux les plus graves	104
19. Recommandation n° 19 : réaffirmer notre engagement en faveur de la Cour pénale internationale	104

20. Recommandation n° 20 : promouvoir la participation des magistrats français aux activités de la CPI.....	105
21. Recommandation n° 21 : soutenir les mécanismes d'enquête sur les crimes de guerre.....	105
22. Recommandation n° 22 : renforcer notre soutien aux tribunaux pénaux spéciaux.....	105
23. Recommandation n°23 : renforcer l'accent mis sur les zones de crise et de conflit dans notre aide publique au développement et notre aide humanitaire	106
24. Recommandation n°24 : davantage intégrer le DIH dans notre coopération juridique internationale	107
25. Recommandation n°25 : agir pour limiter l'impact négatif de la lutte contre le terrorisme sur la mise en œuvre du DIH et sur l'action humanitaire	107
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	109
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES CO-RAPPORTEURS	111
ANNEXE N° 2 : APPEL À L'ACTION POUR RENFORCER LE RESPECT DU DIH ET DE L'ACTION HUMANITAIRE REPOSANT SUR DES PRINCIPES	115
ANNEXE N°3 : DÉCLARATION POLITIQUE SUR LA PROTECTION DES SOINS MÉDICAUX DANS LES CONFLITS ARMÉS	121

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Un corpus juridique essentiel, dont les fondements ont été posés par les conventions de Genève de 1949.

Le droit international humanitaire (DIH) ou droit de la guerre vise à limiter les effets des conflits armés en encadrant la conduite des belligérants. Coutumier dans ses origines, le DIH a vu ses fondements définis par les quatre conventions de Genève du 12 août 1949. Ces conventions ont été complétées par deux protocoles additionnels en 1977, et le DIH s'est enrichi d'autres dispositions conventionnelles ou de droit « souple », sous la forme d'engagements et de déclarations politiques. Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) ont aussi largement contribué, de façon accrue depuis vingt ans, à faire du respect du DIH une préoccupation de premier plan. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), gardien des conventions de Genève, occupe une place centrale dans cet ensemble et dans la promotion du DIH dans le monde.

Afin d'assurer le respect du DIH, un maillage de juridictions internationales et nationales s'est mis en place.

Les violations du DIH, et tout particulièrement les plus graves qui peuvent constituer des crimes de guerre, peuvent être jugées et sanctionnées à différents niveaux de juridictions. La Cour pénale internationale (CPI), compétente sur les crimes de guerre, a joué depuis sa création en 2002 un rôle dans la lutte contre l'impunité des atteintes les plus graves au DIH. La CPI, dont le fonctionnement pourrait encore évoluer, s'est toutefois vue confier une mission qui doit compléter celle des juridictions nationales, en vertu du principe de subsidiarité.

En France, il existe des magistrats spécialisés dans le contentieux relatif aux crimes internationaux les plus graves, appuyés pour diligenter les enquêtes par un service central de police judiciaire, l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH).

Dans certains cas, des juridictions pénales temporaires peuvent être mises en place pour juger les crimes de guerre les plus graves, comme c'est actuellement le cas avec la Cour pénale spéciale de République centrafricaine, dont la France a soutenu la création.

L'application du DIH s'inscrit dans un contexte d'évolution des conflits armés.

Depuis 1949, les conflits ont sensiblement évolué. Ils sont tendanciellement plus longs, et s'inscrivent dans des cycles de violence où les conflits à proprement parler succèdent à des phases de tensions plus sporadiques. Ils sont devenus en majorité non internationaux et, surtout, leurs victimes sont désormais majoritairement des civils.

Les façons de faire la guerre ont évolué, avec une multiplication significative des groupes armés non étatiques, et un phénomène, dont il convient

toutefois de ne pas exagérer la portée, d'externalisation de la guerre. Si les nouvelles technologies n'ont pas, à ce stade, bouleversé la conflictualité, elles n'en demeurent pas moins un sujet de préoccupation crucial, qui soulève des questions en termes d'applicabilité du DIH.

Aujourd'hui, les principaux défis auxquels le DIH est confronté ne tiennent pas au contenu des règles, mais à leur respect.

Le DIH, souvent mieux connu que par le passé, n'en est pas pour autant mieux respecté. Des tendances plus que préoccupantes sont observées partout dans le monde, qu'il s'agisse des violences sexuelles, des violations des droits de l'enfant ou encore des atteintes répétées au personnel médical et humanitaire intervenant en zones de conflit.

Ces constats sont d'autant plus inquiétants que les violations du DIH ont souvent des conséquences de long, voire de très long terme, qui fragilisent les communautés et sociétés touchées parfois sur plusieurs générations. Les violations du DIH créent des besoins humanitaires d'urgence, mais ont aussi des effets déstabilisateurs de longue durée, qui posent la question de l'articulation entre l'action humanitaire et l'aide publique au développement, afin de rompre les cycles de violence que le non-respect du DIH favorise.

Dans ce contexte, les 196 États parties aux conventions de Genève ont à la fois pour responsabilité de respecter – lorsqu'ils sont parties à un conflit – et de faire respecter, en tout temps, le DIH.

L'engagement de la France en faveur du DIH est protéiforme, et mobilise tant le ministère des armées et l'état-major des armées, qui dispose d'une cellule juridique opérationnelle compétente en matière de DIH, la cellule JUROPS, que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). La diffusion et la promotion du DIH font pleinement partie des engagements diplomatiques de la France, elles font l'objet de deux des six premières initiatives lancées dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme. L'état-major des armées françaises, qui doit veiller en interne au respect du DIH, participe aussi à des missions de formation au DIH à l'étranger.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), considérée par le CICR comme la commission nationale, en France, de mise en œuvre du DIH, joue un rôle de contrôle et de conseil des autorités.

Si vos rapporteurs saluent l'engagement déjà fort de la France pour le DIH, la situation actuelle crée une urgence qui rend indispensable, au plan national et international, une mobilisation sans faille pour renforcer le DIH. **Vos rapporteurs ont en ce sens formulé 25 recommandations.**

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

1) Réaliser un rapport annuel faisant le bilan de la mise en œuvre nationale du DIH et qui serait présenté devant le Parlement.

2) Adopter une position équilibrée dans les négociations de la future déclaration politique sur l'usage des armes explosives en zones peuplées.

3) Organiser des rencontres internationales régulières thématiques sur le DIH, en instaurant un rythme annuel pour les réunions universelles rassemblant les commissions nationales compétentes en matière de DIH.

4) Davantage prendre en compte le DIH dans la nomination des personnalités qualifiées membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), afin de renforcer sa capacité de contrôle et de conseil et de valoriser son rôle en matière de DIH.

5) Renforcer la mission de contrôle et de conseil de la CNCDH, *via* une consultation systématique sur les projets et propositions de lois portant sur la mise en œuvre du DIH et un développement de la partie consacrée au DIH dans le rapport biennal remis par la commission.

6) Créer des modules de sensibilisation au DIH à destination des parlementaires, qui seraient assurés par le CICR dans le but de renforcer les capacités de contrôle du Parlement.

7) Continuer d'œuvrer pour l'application du DIH au gré des développements de l'intelligence artificielle dans le domaine de l'armement.

8) Développer la recherche française, tout particulièrement dans le domaine juridique, sur les violences sexuelles dans les conflits armés.

9) Renforcer l'implication des parlementaires dans l'élaboration des agendas nationaux de mise en œuvre de l'Agenda « Femmes, paix et sécurité », avec la présentation devant le Parlement d'un rapport annuel sur la mise en œuvre des agendas.

10) Continuer d'œuvrer en faveur de l'accès des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs en toutes circonstances, notamment au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies.

11) Réaffirmer l'initiative française visant à encadrer le recours au droit de veto au Conseil de sécurité lorsque des atrocités de masse ont été commises.

12) Concourir à la création d'un statut international du personnel humanitaire.

13) Œuvrer en faveur de l'adoption d'une convention multilatérale d'entraide judiciaire en matière pénale sur les crimes de guerre.

14) Mettre en œuvre la recommandation numéro 9 du rapport de Michel Fanget de Jean-Paul Lecoq de juillet 2018 sur l'arme nucléaire dans le monde, en adoptant une position plus ouverte sur le traité d'interdiction des armes nucléaires.

15) Renforcer la coordination entre les services nationaux concernés par la répression des crimes internationaux les plus graves en créant un conseil d'orientation dédié.

16) Ouvrir une véritable réflexion au plan national sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et sur la compétence universelle.

17) Veiller à préserver les moyens alloués au contentieux dédié aux crimes contre l'humanité et aux crimes et délits de guerre au sein du Parquet national anti-terroriste (PNAT) nouvellement créé et au niveau des effectifs d'enquêteurs de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH).

18) Réaffirmer la nécessité pour les États membres de l'Union européenne de se doter d'unités de polices spécialisées dans les crimes internationaux les plus graves.

19) Réaffirmer notre engagement en faveur de la Cour pénale internationale (CPI), par une sanctuarisation de notre contribution au budget de la CPI, un renforcement de notre soutien au Fonds au profit des victimes (FPV) et une réflexion sur l'évolution des pratiques, autour de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale ».

20) Promouvoir la participation des magistrats français aux activités de la CPI.

21) Soutenir les mécanismes d'enquête internationaux sur les crimes de guerre, en complément et non en remplacement de la justice pénale internationale.

22) Renforcer notre soutien aux tribunaux pénaux spéciaux, sur le modèle du soutien apporté à la mise en place de la Cour pénale spéciale pour la République centrafricaine (RCA) et en mobilisant l'École nationale de la magistrature (ENM).

23) Renforcer l'accent mis sur les zones de crise et de conflit dans notre aide publique au développement et notre aide humanitaire, dans la continuité de la stratégie « Prévention, résilience et paix durable (2018-2022) », et en prévision de l'examen du futur projet de loi d'orientation et de programmation relatif à l'aide publique au développement.

24) Davantage intégrer le DIH dans notre coopération juridique internationale et notamment dans les projets mis en œuvre par Justice coopération internationale.

25) Agir pour limiter l'impact négatif de la lutte contre le terrorisme sur la mise en œuvre du DIH et sur l'action humanitaire.

INTRODUCTION

Même en temps de conflit armé, les maux que des ennemis s'infligent doivent connaître des limites. Cette affirmation, dont les racines historiques sont anciennes, constitue le fondement du droit international humanitaire (DIH), aussi appelé droit de la guerre.

Soixante-dix ans après l'adoption des quatre conventions de Genève du 12 août 1949, pierre angulaire du DIH, cette affirmation n'a rien perdu de sa force ni de sa nécessité. Ces conventions, ratifiées par cent quatre-vingt-seize États, apparaissent comme l'un des plus grands accomplissements de la coopération multilatérale. Elles ont été complétées par trois protocoles additionnels, mais n'ont pas été revues depuis leur adoption. D'autres instruments, de droit conventionnel ou de droit souple, sont venus enrichir le DIH, qui s'appuie aussi sur la coutume.

Pour autant, les conflits ont évolué depuis 1949, et le tableau formé par les conflits contemporains est, à bien des égards, préoccupant. Chaque jour, des violations du DIH sont constatées, qu'il s'agisse de bombardements d'hôpitaux ou d'écoles, d'enrôlement d'enfants soldats ou de violences sexuelles, ou encore de destructions du patrimoine culturel de l'humanité. S'il semble difficile d'identifier un âge d'or du respect du DIH que l'on pourrait, à bon droit, regretter, la situation actuelle est marquée par des tendances plus qu'inquiétantes. De nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies sont apparus et d'anciennes dérives réapparues, tandis que l'exposition des civils aux conflits armés n'a fait que croître.

Le respect du DIH, s'il doit être constaté dans le strict cadre des conflits armés, défini par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), a des conséquences de long voire de très long terme sur les communautés et sociétés touchées par les conflits. Le traumatisme des violences subies par les populations civiles, de même que la destruction des infrastructures, impliquent d'évaluer le respect du DIH en allant bien au-delà de l'instant précis de l'affrontement armé, et d'avoir pour ambition la rupture des cycles de violence que les violations du DIH favorisent.

Le présent rapport n'a pas vocation à dresser un état des lieux exhaustif de ces violations, mais à en exposer les principales tendances et les principaux ressorts.

Malgré ces constats, un procès en péremption du DIH serait hâtif et, à coup sûr, inapproprié. Plus sensiblement encore que d'autres corpus juridiques internationaux, le DIH est confronté non pas à un problème d'inadéquation, mais d'application. Ce n'est pas le DIH qui pose problème aujourd'hui, mais sa mise en œuvre. Les conventions de Genève, qui imposent de respecter mais aussi de faire respecter le DIH, s'appuient sur des fondements sûrs, à commencer par la distinction entre les combattants et les civils, qui valent quelle que soit l'arme ou la

méthode employée. À l'heure où le multilatéralisme fait l'objet d'un profond questionnement, remettre en question les accords existants aurait de surcroît pour inconvénient majeur de créer un risque de régression.

Si vos rapporteurs saluent l'ampleur et la rigueur de la mise en œuvre nationale du DIH par la France, et de l'engagement diplomatique affirmé pour le renforcement de son respect comme de l'action humanitaire dans les zones de crise, ils ont souhaité formuler 25 recommandations opérationnelles qui se partagent entre un niveau national et une portée internationale. Pour vos rapporteurs, la crédibilité de notre engagement bilatéral et multilatéral dans ce domaine est indissociable de l'exemplarité qui doit être assurée au plan national.

PREMIÈRE PARTIE : UN SYSTÈME DE DROIT PROGRESSIVEMENT ENRICHIS

I. UN ÉDIFICE JURIDIQUE ESSENTIEL, ASSIS SUR DES BASES SOLIDES

Le DIH est la branche du droit international qui vise à limiter les effets des conflits armés, à des fins humanitaires. Il s'agit du droit de la guerre (« *jus in bello* »), distinct du droit ou non de recourir à la force (« *jus ad bellum* ») qui est défini par un autre pan du droit international, contenu en priorité dans la Charte des Nations unies du 26 juin 1945.

Les sources historiques du DIH

La volonté d'humaniser la guerre a des racines anciennes, et le droit de la guerre s'est d'abord développé sous la forme de règles coutumières non écrites. Dès le Moyen Âge, des règles s'imposent aux combattants : les règles de chevalerie imposent ainsi d'épargner les femmes, les enfants et les ecclésiastiques.

La nécessité d'éviter les maux superflus de la guerre connaît une évolution sensible à compter du XVI^e siècle avec la pratique des cartels, des capitulations et des conventions d'armistice.

C'est toutefois au XIX^e siècle que sont élaborées les premières normes juridiques internationales du droit de la guerre, sous l'impulsion de personnalités comme Henri Dunant, fondateur du Comité international de la Croix-Rouge et inspirateur de la convention de Genève de 1864, ou Francis Lieber, rédacteur du premier code promulgué dans ce domaine par le gouvernement des États-Unis, dans le contexte de la guerre de Sécession.

Les conventions de Genève de 1906 et les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 complètent l'édifice de ce premier DIH.

Le DIH a pour objectif la protection des personnes qui ne participent pas (tels que les civils ou le personnel médical ou religieux) ou plus (tels que les combattants blessés ou malades ou les prisonniers de guerre) aux combats, et l'encadrement des moyens et méthodes de guerre. Au sens strict, il est constitué par les quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs deux protocoles additionnels du 8 juin 1977. Dans un sens plus englobant, qui en fait un synonyme du droit de la guerre ou droit des conflits armés, et qui est admis par le comité international de la Croix-Rouge, garant des conventions de Genève, le DIH inclut aussi deux corpus juridiques :

– le droit de la guerre, également connu comme le « droit de La Haye » d'après plusieurs conventions dont les conventions d'octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, et la pratique de la guerre maritime. Le droit de la guerre définit des règles applicables au combat afin de protéger les combattants

des effets les plus meurtriers de la guerre, telles que l'interdiction de la perfidie ou l'interdiction de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;

– le droit de la maîtrise des armements, qui rassemble les conventions interdisant, limitant ou réglementant l'emploi de certaines armes et munitions. Sont notamment interdites les armes biologiques (convention de 1972 sur l'interdiction des armes biologiques) et les armes chimiques (convention de 1993 sur l'interdiction des armes chimiques). Le droit de la maîtrise des armements est distinct des différents instruments internationaux relatifs au désarmement, qui visent la réduction progressive de l'usage de certaines armes, jusqu'à leur disparition.

Le DIH ne s'applique qu'en cas de conflits armés et non dans des cas de tensions internes ou de troubles intérieurs tels que les actes de violence isolés. Il s'applique de la même manière pour toutes les parties aux conflits, quelle que soit celle qui a déclenché les hostilités.

En revanche, les dispositions du DIH sont distinctes selon qu'il s'agit d'un conflit armé international, opposant au moins deux États, ou un conflit armé non international, qui voit s'opposer les forces armées régulières à des groupes armés, ou des groupes armés entre eux, sur le territoire d'un seul et même État. En effet, les règles applicables en cas de conflit armé non international sont plus limitées (voir *infra*).

Le CICR est l'autorité chargée d'évaluer si telle ou telle situation constitue un conflit armé, et si oui, s'il s'agit d'un conflit armé international ou non international ⁽¹⁾. Ce travail d'analyse est capital, en ce qu'il commande à l'exigence d'application du DIH. Dans le cas d'un conflit armé international, aucune déclaration de guerre formelle n'est nécessaire : ce sont les faits qui déterminent l'existence d'un conflit armé, même si l'une des parties conteste l'état de belligérance. Dans le cas de conflit armé non international, le CICR devra distinguer ce cas d'autres formes de violence moins graves comme les troubles intérieurs ou les émeutes, la situation devant atteindre un certain niveau d'affrontement. Au critère d'intensité des hostilités s'ajoute l'existence de forces armées organisées à disposition des groupes non étatiques impliqués, en d'autres termes, les forces en présence doivent être soumises à une certaine structure de commandement et doivent avoir la capacité de mener des opérations militaires durables.

(1) <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-fre.pdf>

A. LA PIERRE ANGULAIRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : LES CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949

1. Un socle à la portée universelle

Décrites par M. Peter Maurer, président du CICR, comme l'une des plus grandes prouesses de la coopération interétatique ⁽¹⁾, les quatre conventions de Genève signées le 12 août 1949 constituent le pilier du DIH. La quasi-totalité des États est aujourd'hui liée par les conventions de Genève, qui comptent cent quatre-vingt-seize États parties. Elles ont été complétées par deux protocoles additionnels en 1977 et par le protocole additionnel du 8 décembre 2005 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.

- *La convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*

Cette convention prévoit une protection pour les blessés, les malades, ainsi que pour le personnel sanitaire et religieux et pour les formations et les transports sanitaires. Elle comporte deux annexes : un projet d'accord relatif aux zones sanitaires et un modèle de carte d'identité pour le personnel sanitaire et religieux.

- *La convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*

Cette convention a été la première à règlementer la protection des blessés, et des naufragés des forces armées sur mer. Avant son adoption, les règles relatives à la protection des blessés, des malades et des naufragés dans le cadre des guerres maritimes étaient définies par les conventions de La Haye de 1899 et 1907.

Les dispositions de la convention prévoient aussi une protection spéciale pour les navires-hôpitaux, les embarcations de sauvetage côtières, les aéronefs sanitaires et autres moyens de transport sanitaire sur mer, ainsi que pour le personnel religieux, médical et hospitalier exerçant ses fonctions dans un contexte maritime. Elle comporte en annexe un modèle de carte d'identité pour les membres du personnel sanitaire et religieux attachés aux forces armées sur mer.

- *La convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*

Cette convention a remplacé une convention antérieure qui datait de 1929, qu'elle a complétée. Cette convention, dont le texte doit être affiché dans tous les camps de prisonniers de guerre (article 41), a permis d'élargir les catégories de personnes habilitées à se réclamer de la qualité de prisonnier de guerre, et de définir plus précisément les conditions et le régime de captivité.

(1) <https://www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-are-all-us>.

- *La convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*

Il s'agit du premier traité de droit de la guerre spécifiquement dédié à la protection des personnes civiles, nécessité dont la prégnance fut sensiblement renforcée par les atrocités commises lors de la Seconde guerre mondiale. La convention traite notamment de la protection générale des populations contre certains effets de la guerre (titre II), mais la plus grande partie du texte (titre III-articles 27 à 141) énonce les règles du statut et du traitement des personnes protégées. Ces dispositions font la distinction entre la situation des étrangers sur le territoire d'une partie au conflit, et celle de la population de territoires occupés.

Ces quatre conventions s'appliquent uniquement aux conflits armés internationaux, à l'exception d'un article commun, l'article 3.

L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève

L'article 3 commun aux conventions de Genève est la seule disposition des quatre textes à couvrir les conflits armés non internationaux. Il énonce des standards minimums que les belligérants doivent respecter :

« 1. Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

« À cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

« a. les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;

« b. les prises d'otages ;

« c. les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ;

« d. les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

« 2. Les blessés et les malades seront recueillis et soignés.

« Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

« Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

« L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit. »

- *Protocole additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I, 8 juin 1977)*

Ce protocole a été adopté afin de compléter la protection et les garanties apportées par les quatre conventions de Genève, en situation de conflit armé international. La protection est étendue au personnel sanitaire civil, à l'équipement et à l'approvisionnement et aux unités et aux transports civils. Surtout, les titres III et IV ont permis d'actualiser les règles encadrant la conduite des hostilités, qui reposaient jusqu'alors sur le droit international coutumier et sur les conventions de La Haye, adoptées au tournant du XX^e siècle. Le protocole comporte ainsi des articles consacrés à la protection des civils contre les effets des hostilités, avec une définition des objectifs militaires et une interdiction des attaques contre les personnes civiles et les biens de caractère civil.

- *Protocole additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II, 8 juin 1977)*

L'adoption de ce protocole a constitué une évolution essentielle pour le DIH : avant son adoption, l'article 3 était la seule disposition du DIH applicable aux conflits armés non internationaux, pourtant devenus majoritaires et plus meurtriers que les conflits internationaux. Les dispositions en vigueur restent moins étendues que pour les conflits internationaux, les propositions initiales du CICR ayant dû être réduites et simplifiées face aux réticences des États, craignant de voir leur souveraineté ainsi limitée.

2. Un ensemble de traités complémentaires aux conventions de Genève

Un ensemble de traités multilatéraux sont venus compléter le socle constitué par les conventions de Genève, et ainsi développer et renforcer le corpus du DIH. Il s'agit essentiellement de textes encadrant ou interdisant l'usage de certaines armes ou méthodes de guerre :

Conventions	Ratification par la France	Nombre d'États parties
Convention de La Haye pour la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé (1954)	1957	133
Protocole à la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954)	1957	110
Deuxième protocole relatif à la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1999)	2017	82
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)	1984	182

Conventions	Ratification par la France	Nombre d'États parties
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)	1988 (réserves et déclarations interprétatives lors de la signature en 1981) ⁽¹⁾	125
Protocole relatif aux éclats non localisables (Protocole I) (1980)	1988	117
Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) (1980)	1988	95
Protocole modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II modifié) (1996)	1998 (avec déclarations interprétatives ⁽²⁾)	105
Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III) (1980)	2002 Avec deux déclarations interprétatives ⁽³⁾	115
Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV) (1995)	1998	108
Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) (2003)	2006	93
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)	1998	164
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)	1995	193
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000)	2003	170
Traité sur le commerce des armes (2013)	2014	104
Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (2017)	non ratifié	23
Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (1976)	non ratifiée	78

(1) <https://urlz.fr/b6PJ>

(2) <https://urlz.fr/b6PQ>

(3) Déclarations interprétatives : <https://urlz.fr/b6PV>

Vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur un aspect parfois oublié du DIH : **la protection qu'il garantit pour les biens culturels dans les conflits armés**, en vertu notamment de la convention de La Haye de 1954 et de ses deux protocoles. La destruction des biens culturels fragilise le patrimoine de l'humanité, et participe de plus en plus d'une volonté d'annihilation de la culture et de la mémoire des populations et des sociétés visées.

Comme il l'a rappelé dans son rapport présenté en 2015, intitulé *50 propositions françaises pour protéger le patrimoine de l'humanité*, M. Jean-Luc Martinez, président directeur du musée du Louvre, considère que les atteintes et destructions de biens et de monuments culturels et religieux en contexte de conflits armés ne sont pas un phénomène nouveau, mais ont atteint aujourd'hui **une ampleur inédite**.

Il avance plusieurs éléments explicatifs, parmi lesquels le caractère devenu systématique et planifié des destructions, désormais utilisées comme un outil de propagande et de terreur, avec la volonté d'anéantir la culture et l'histoire de l'adversaire, le commerce illégal des antiquités qui peut financer la guerre et le terrorisme et, de façon plus structurelle, le développement des conflits armés non internationaux et le recours à des moyens techniques plus sophistiqués qui facilitent tant les destructions et pillages que les trafics.

La protection des biens culturels par le DIH

« Les atteintes portées aux biens culturels [...] constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière. » C'est en ces termes que la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 met en exergue la nécessaire protection du patrimoine en temps de guerre. Loin d'être évidente, cette protection s'est développée au cours du XX^e siècle dans le droit international.

Les conventions de La Haye de 1899 et 1907 posent les premiers jalons du droit international pour la protection des biens culturels. Les dispositions prises par ces textes imposent notamment la désignation des biens culturels par des signes distinctifs en vue de leur protection. Sous l'impulsion du professeur Nicholas Roerich, un projet de convention est ensuite discuté dans les années 1930. Le texte final devient le Pacte Roerich de 1935 définissant la protection des biens culturels sur le continent américain.

Le droit international relatif à la protection des biens culturels connaît une impulsion après la Seconde guerre mondiale. Les conventions de Genève en 1949 sont les premières à aborder le sujet. Elles mettent en avant le caractère civil des biens culturels. Par conséquent, depuis ces conventions, ces biens ne peuvent faire l'objet d'attaques, sauf dans les cas où ils constituent un objectif militaire. En 1954 naît le premier traité multilatéral exclusivement dédié à la protection des biens culturels : la convention de La Haye. Elle englobe la protection des meubles, immeubles, des monuments d'architecture, d'art, d'histoire, des sites archéologiques, des œuvres d'art, des manuscrits ou encore des livres. Affirmant le nécessaire respect des biens culturels par les États, la convention établit des mesures de sauvegarde des biens culturels comme l'inscription de refuges ou de biens culturels immuables au « Registre international des biens culturels », l'établissement d'unités spéciales au sein des forces armées, responsables de la protection du patrimoine culturel ainsi que des sanctions en cas de violation de la convention. De plus, elle marque la naissance du bouclier bleu, emblème distinctif permettant d'identifier des biens culturels ou les personnes responsables ou impliquées dans leur protection.

Plus récemment, le statut de Rome (2002) a intégré à la définition du crime de guerre « *la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire* », ainsi que « *le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil* », « *des bâtiments consacrés [...] à l'art, à la science* » ou « *des monuments historiques* ». Cette disposition a permis de condamner en 2017 Ahmad Al Faqi Al Mahdi pour la destruction de mausolées à Tombouctou représentant 2,7 millions d'euros de dégâts. La Chambre de première instance VIII a ordonné l'octroi de réparations pour trois catégories de préjudices : l'endommagement des bâtiments historiques et religieux attaqués, les pertes économiques indirectes et le préjudice moral.

Le Conseil de Sécurité des Nations unies s'est également emparé de ce sujet particulièrement prégnant au Moyen-Orient. Dans sa résolution 1483 de 2003 il a ainsi encouragé les États membres à prendre des mesures pour empêcher le commerce des biens culturels irakiens et syriens et interdit le commerce des biens culturels en Irak. Cette résolution a été récemment complétée par la résolution 2199 (2015) qui étend cette interdiction à la Syrie. La résolution 2347, adoptée à l'unanimité en 2017, est la première exclusivement dédiée au rôle du patrimoine culturel pour la paix et la sécurité. Elle met en avant le rôle central de l'UNESCO dans la protection du patrimoine culturel.

L'UNESCO est, en effet, en première ligne pour lutter contre les destructions des biens culturels. En plus de la convention de La Haye de 1954 et de ses deux protocoles, l'UNESCO est dépositaire de deux autres conventions lui permettant de protéger le patrimoine également en temps de paix : la convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher, l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970) et la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972).

3. Un promoteur et gardien du droit international humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Le CICR est né sous l'impulsion du Suisse Henry Dunant. Après sa visite du champ de bataille de Solferino (24 juin 1859), où il est confronté à près de 40 000 morts et blessés, ce dernier décide de fonder en 1863, avec quatre autres personnalités suisses (Gustave Moynier, Guillaume-Henri Dufour, Louis Appia et Théodore Maunoir), le **Comité international de secours aux blessés, qui devient en 1875 le CICR**. Dès octobre 1863, une première conférence internationale se réunit à Genève, décide la création de la Croix-Rouge et adopte son insigne, une croix rouge sur fond blanc, le négatif du drapeau suisse. Quatre symboles sont aujourd'hui reconnus : la croix rouge, le croissant rouge (1929), le lion et soleil rouge (1929), qui n'est plus utilisé depuis la révolution iranienne de 1979, et le cristal rouge, créé par le troisième protocole aux conventions de Genève (2005).

Le CICR est l'un des piliers du **mouvement de la Croix-Rouge**, aux côtés des cent quatre-vingts sociétés nationales et de la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les rapports entre ces trois composantes ont été précisés lors de la Conférence des délégués de Séville de 1997.

Le CICR est l'organe fondateur et directeur du mouvement. En plus de ses activités opérationnelles auprès des victimes des conflits armés, il a la responsabilité de défendre et de diffuser le DIH et de préserver les principes fondamentaux du mouvement, et à ce titre de reconnaître les sociétés nationales.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, créée en 1919, a pour mission d'inspirer et de favoriser l'action humanitaire des sociétés nationales. Elle dirige et coordonne l'assistance internationale du mouvement aux victimes de catastrophes naturelles et technologiques.

Les sociétés nationales incarnent et mettent en œuvre les principes du mouvement dans chaque pays. Elles apportent leur concours aux pouvoirs publics pour les missions humanitaires.

Le CICR a fondé son action sur sept principes cardinaux : humanité (porter secours sans discrimination aux blessés, faire respecter la personne humaine, prévenir et alléger en toutes circonstances les souffrances), **impartialité** (porter secours sans faire de distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique), **neutralité** (s'abstenir de prendre part aux hostilités et aux controverses), **indépendance, volontariat** (la Croix-Rouge est un mouvement de secours volontaire et désintéressé), **unité** (il ne peut y avoir qu'une seule société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans le même pays), **universalité** (les sociétés nationales doivent s'entraider entre elles, le mouvement est ouvert à tous les pays).

Le CICR est une organisation *sui generis* unique en son genre, qui s'est vue remettre un mandat par la communauté internationale. Selon les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, le CICR est chargé de fournir protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence. Ce mandat confère par ailleurs au CICR un **statut juridique international, distinct de celui des organisations non gouvernementales (ONG)** et comparable à celui d'organisations internationales intergouvernementales telles que l'Organisation des Nations unies (ONU). Le CICR n'est toutefois pas constitué sous la forme d'une organisation gouvernementale, mais sous la forme d'une association de droit suisse, perçue comme mieux à même d'assurer son indépendance par rapport aux États.

Afin de remplir son mandat, le CICR négocie un « accord de siège » avec les autorités des pays dans lesquels il opère, afin de pouvoir agir conformément à ses principes fondamentaux. Les accords de siège assurent **une protection juridique** incluant l'immunité contre toute procédure judiciaire et l'inviolabilité de ses locaux, documents et données. Ce statut spécial permet notamment au CICR de travailler dans des lieux de détention, pour veiller au respect des droits des détenus, et de maintenir la confidentialité des rapports et des discussions, indispensable pour rendre cette mission possible.

Le CICR jouit aujourd’hui avec cent six États de privilèges et d’immunité, la plupart déterminés par des accords de siège.

En vertu de la loi n° 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du CICR en France, **le CICR et son personnel en France bénéficient de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l’Organisation des Nations unies et à son personnel** par la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946. Cette loi est entrée en vigueur trois ans après la transformation du bureau du CICR à Paris en délégation, effective au 1^{er} avril 1999. La France, conformément à une politique constante consistant à ne conclure des accords de siège qu’avec des organisations internationales intergouvernementales, avait ainsi choisi une formule distincte pour accorder au CICR les privilèges et immunités nécessaires à sa mission.

Au plan opérationnel, le CICR est dirigé par un Comité qui compte de quinze à vingt-cinq membres, tous de nationalité suisse. Présent dans quatre-vingts pays, il emploie 12 000 personnes environ dans le monde, dont 800 à son siège de Genève.

En 2019, **son budget était de 2,1 milliards de francs suisses (1,9 milliard d’euros), dont quasiment 1,9 milliard pour les opérations de terrain.** Ce budget est en hausse, afin de suivre l’augmentation des besoins. Le CICR est essentiellement financé par les contributions volontaires des États, à hauteur d’environ 90 % de ses ressources, les dons privés étant donc largement minoritaires. Des « obligations humanitaires » ont été lancées il y a deux ans afin de diversifier les financements, mais leur part reste très modeste. Le rapport annuel du CICR permet de dresser un bilan de l’utilisation des fonds, et **la France, qui fait partie des principaux donateurs, avec une contribution de 7,5 millions d’euros prévue pour 2020**, siège au sein d’un comité spécial qui bénéficie d’un retour plus détaillé. À noter que les financements obtenus ne sont pas fléchés, gage de l’indépendance de l’organisation.

B. LE DÉVELOPPEMENT D’UNE ARBORESCENCE AU FIL DES ANNÉES : LE RÔLE DES RÉSOLUTIONS ET DES DÉCLARATIONS DE DROIT SOUPLE

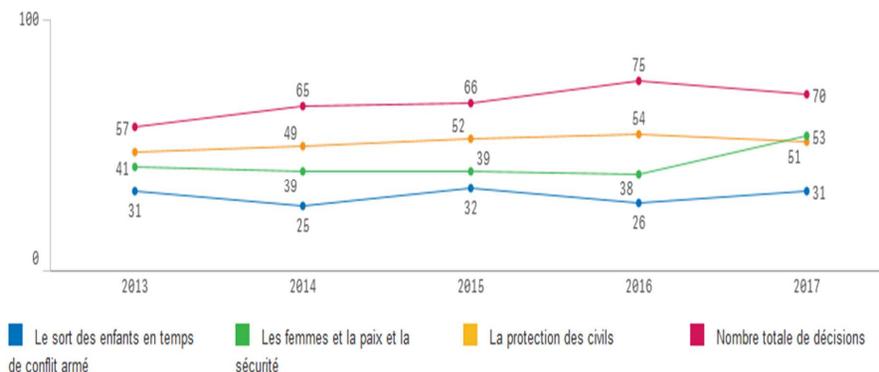
1. Les résolutions du Conseil de sécurité de l’ONU : un relais indispensable du droit international humanitaire

Le DIH et son application apparaissent comme un sujet prioritaire pour l’ONU et plus particulièrement pour le Conseil de sécurité, où sont régulièrement adoptées des résolutions qui portent sur le DIH, de manière directe ou indirecte.

La prise en compte et l’élaboration du DIH dans les résolutions du CSNU se font d’une part selon une **approche transversale**, avec l’intégration de dispositions relatives à la protection des civils, aux femmes et au sort des enfants dans les conflits armés dans des décisions (résolutions ou déclarations

présidentielles) ciblant un pays ou une région en particulier. À titre d'exemple, la vue d'ensemble sur la période 2013-2017 donne le résultat suivant :

INTÉGRATION DU DIH AUX DÉCISIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU 2013-2017



Source : Organisation des Nations unies.

En 2017, sur l'ensemble des résolutions et déclarations du président du Conseil de sécurité portant sur des situations propres à un pays ou une région, 75,7 % contenaient au moins une disposition sur les femmes et la paix et la sécurité, 72,9 % une disposition au moins sur la protection des civils et 44,3 % une disposition au moins sur le sort des enfants en temps de conflit armé.

D'autre part, **des résolutions thématiques incluant des dispositions relatives au DIH et à son application sont régulièrement adoptées**. Dans des situations où l'adoption de résolutions portant spécifiquement sur certains pays ou conflits peut être freinée par l'équilibre géostratégique des forces en présence ⁽¹⁾, l'adoption de résolutions thématiques peut être plus consensuelle et doit ainsi être pleinement mobilisée. Ainsi la mobilisation du CSNU pour la protection des civils en période de conflit armé a récemment trouvé une traduction dans la toute première résolution (résolution 2417, adoptée en 2018) condamnant l'utilisation de la famine comme méthode de guerre et dans le même temps les refus d'accès humanitaire.

Surtout, **plusieurs résolutions fondatrices ont été adoptées au tournant du siècle**, portant sur la protection des civils, les femmes, et les enfants dans les conflits armés.

Le CSNU a ainsi fait de la protection des civils en période de conflit armé l'une de ses priorités « absolues » ⁽²⁾ inscrite à son ordre du jour dès 1999 avec l'adoption d'une résolution devenue une référence, la **résolution 1265**. En vertu de cette résolution, le Secrétaire général des Nations unies remet chaque année un

(1) À titre indicatif, la Russie a opposé son veto à douze reprises sur des projets de résolution concernant la Syrie, et la Chine à six reprises.

(2) <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13517.doc.htm>.

rapport sur la protection des civils. Surtout, le cadre normatif initié par la résolution 1265 a depuis été complété par neuf autres résolutions intitulées « protection des civils en période de conflit armé » : 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2365 (2017), 2286 (2016) et 2417 (2018).

En 2009, la première réunion du groupe informel d'experts du CSNU sur la protection des civils a eu lieu, afin de favoriser l'intégration des questions de protection des civils à l'activité du conseil dans son ensemble.

Les résolutions « Femmes, paix et sécurité », dont la première, la **résolution 1325**, a été adoptée à l'unanimité le 31 octobre 2000 afin d'accroître la participation des femmes à la prévention et au règlement des conflits, et à la consolidation de la paix, ont permis d'élaborer un cadre normatif de référence. La résolution appelait les États à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des femmes avant, pendant et après les conflits, et réaffirmait le respect des droits fondamentaux des femmes et des filles. Cette résolution a connu depuis de nombreux prolongements qui ont permis de renforcer les outils mobilisés dans la mise en œuvre du DIH et plus largement dans la prise en compte de la place des femmes dans les conflits armés (voir *infra*). La résolution 1820, adoptée en 2008, a permis de créer un poste de représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, et de mettre pour la première fois à l'ordre du jour du CSNU la question des violences sexuelles en période de conflit en tant que menace pour la sécurité et obstacle au rétablissement de la paix. D'autres résolutions ont suivi : 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2122 (2013), jusqu'à la récente résolution 2467 (2019).

La **résolution 1261** de 1999 a été la première résolution du CSNU à aborder la problématique des enfants dans les conflits armés et plus spécifiquement du recrutement d'enfants soldats. Elle a depuis connu de nombreux prolongements : résolutions 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005), 1882 (2009) ; 1998 (2011), 2068 (2012), 2143 (2014) et 2225 (2015).

Dans sa **résolution 2427**, adoptée en 2018 à l'unanimité, le CSNU exhorte les États membres à intégrer la protection de l'enfance dans toutes les activités de prévention des conflits et des activités menées en situation de conflit ou de post-conflit. Il s'agit de la **première résolution proclamant la nécessité de traiter les enfants en situation de conflit armé avant tout comme des victimes, ce qui implique une protection plutôt que des condamnations**. Pour la première fois également, une distinction entre les filles et les garçons a été faite dans les constats et les recommandations, afin de prendre en compte les différences de besoins et de vulnérabilités.

La **protection des personnels humanitaires et médicaux a également fait l'objet de plusieurs résolutions**, dont la **résolution 1502** adoptée en 2003 et condamnant tous les actes de violence commis contre le personnel humanitaire et le personnel des Nations unies et associé, et plus récemment la résolution 2175 de

2014 qui condamne également les attaques contre les convois humanitaires et les actes de destruction et de pillage de leurs biens.

En outre, le Conseil de sécurité a adopté en mai 2016 la **résolution 2286**, résolution fondamentale en ce qu'elle constitue la première décision du CSNU portant sur la protection des « *blessés et des malades, du personnel médical et des agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical, de leurs moyens de transport et de leur matériel, ainsi que des hôpitaux et des autres installations médicales* ».

Les résolutions du CSNU permettent aussi de **définir des régimes de sanctions** contre les auteurs d'infractions au DIH. Ainsi la résolution 2467, adoptée en avril 2019, désigne expressément le fait de commettre ou de faire commettre des violences sexuelles dans des situations de conflit armé comme un critère dans l'adoption de sanctions ciblées contre les responsables, appelé à être pris en compte par les comités de sanctions de l'ONU.

Il existe aujourd'hui huit régimes de sanctions du CSNU dont les critères comprennent notamment les violations du DIH et du droit international des droits de l'homme, l'obstruction de l'aide humanitaire, le recrutement ou l'utilisation d'enfants dans les conflits armés et les actes de violence prenant pour cibles les civils, les mutilations et les violences sexuelles fondées sur le genre.

- *Les opérations de maintien de la paix et la protection des civils*

Si le DIH *stricto sensu* n'a pas vocation à s'appliquer dans les opérations de maintien de la paix (OMP) mandatées par le CSNU, ces opérations peuvent être mobilisées pour la protection des civils, dans les contextes instables où elles interviennent, marqués par des menaces complexes. Plusieurs de celles qui sont actives aujourd'hui ont en effet été investies d'une mission de protection des civils : mise en œuvre d'accords de paix locaux pour la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA), protection de milliers de civils pour la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) au Soudan du Sud, *etc.* La Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), dont le mandat a été renouvelé en mars jusqu'au 20 décembre 2019, comporte par ailleurs une « Brigade d'intervention » autorisée à intervenir contre des groupes armés.

Selon l'édition 2018 du rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la protection des civils, en permettant de rendre compte régulièrement des pertes civiles, les OMP contribuent à « *toutes actions de sensibilisation ciblée tendant à modifier les comportements des parties à tout conflit* ».

Le cadre juridique applicable aux opérations de maintien de la paix (OMP)

Le cadre juridique des OMP s'appuie sur le respect des droits de l'homme et du DIH s'il y a lieu.

De façon générale, les casques bleus commettant un crime sous le drapeau onusien peuvent faire l'objet de poursuites à la fois au niveau international et au niveau national (justice militaire ou pénale de tout pays participant à une OMP). Lorsqu'ils recourent à la force, les casques bleus doivent être informés du cadre légal à appliquer pour protéger les civils, qu'il s'agisse des règles du DIH ou des droits de l'homme. Les opérations doivent être planifiées en tenant compte de ces règles.

Lorsque les casques bleus participent à des OMP prévues par des résolutions du Conseil de sécurité, ils n'appartiennent pas à un corps militaire onusien, puisqu'il n'en existe pas. Ils font partie de contingents fournis volontairement par leur État de nationalité. Or, en vertu de l'accord-cadre entre les Nations unies et les pays fournisseurs de contingents, c'est au pays d'envoi que revient la compétence de poursuivre judiciairement les soldats accusés d'exactions.

Toutefois, l'ONU garde une responsabilité de commandement dans le déroulement de la mission. Elle est donc responsable des actes commis par les membres du personnel de maintien de la paix, dans l'exercice de leurs fonctions et qui pourraient causer des dommages à des tiers. À ce titre, l'ONU peut renvoyer des contingents entiers dans leur État d'origine et leur interdire de participer à de prochaines missions, mais elle ne dispose pas d'un privilège de juridiction. La compétence qui lui échoit reste donc l'indemnisation des victimes sous le régime de la responsabilité civile, la responsabilité pénale individuelle relevant du droit national des États fournisseurs de contingents. Il existe donc deux niveaux de responsabilités partagés entre l'État fournisseur et l'ONU.

Par ailleurs, les Nations unies se sont engagées à lutter contre l'exploitation et les abus sexuels au sein de leur personnel civil, policier et militaire. À la suite d'allégations d'abus sexuels commis par du personnel des opérations de maintien de la paix en 2016, elles ont pris des dispositions afin d'être irréprouvables dans la conduite des OMP.

La prévention en interne de ces violences passe par l'application d'une charte de déontologie à destination des casques bleus, par des programmes obligatoires de formation du personnel civil, policier, militaire, et par des campagnes de sensibilisation dans le pays hôte. L'ONU mène également des investigations quant aux actes commis par son propre personnel et prend des mesures disciplinaires, comme le rapatriement de militaires ou policiers dont la bonne conduite est mise en question et l'interdiction pour ceux-ci de participer à d'autres OMP. Elle s'engage également à fournir une assistance aux victimes de violences sexuelles commises par des membres de son personnel.

La création en 2017 à l'initiative d'António Guterres d'un cercle de dirigeants a été un élément majeur de la nouvelle stratégie du Secrétaire général des Nations unies afin de prévenir et mettre fin aux atteintes sexuelles commises par le personnel des Nations unies. À ce jour, soixante-quatorze chefs d'État et de gouvernement sont membres de ce cercle visant à renforcer les mesures de lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, mettre fin à l'impunité et à réagir rapidement aux allégations. Le président de la République Emmanuel Macron a lui-même endossé cette déclaration à l'occasion de la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), en septembre 2018.

L'Assemblée générale s'est également saisie du dossier en adoptant pour la première fois en mars 2017 une résolution portée par l'Égypte appelant la communauté internationale et en particulier les pays contributeurs de troupe pour les opérations de paix (OP) à adopter la politique de la tolérance zéro contre les abus et l'exploitation sexuelle des soldats déployés sous étendard onusien. Cette résolution a été adoptée à nouveau en 2018, renouvelant le soutien de l'AGNU aux initiatives du Secrétaire général mais sans entrer dans des considérations de fond.

La révélation, par un rapport du Bureau des services de contrôle interne (OIOS) de l'ONU publié en novembre 2019, de nombreuses failles dans l'enquête menée par ce même bureau en 2016 suite aux allégations de violences sexuelles commises par des casques bleus en République centrafricaine, appelle à **faire évoluer de façon urgente le dispositif d'enquête de l'ONU**. Les pistes sont nombreuses, à commencer par les moyens disponibles et l'indépendance du mécanisme d'enquête.

2. L'importance du droit coutumier et des déclarations de droit souple pour conforter la portée universelle du droit international humanitaire

a. Un droit coutumier

Le droit international coutumier se définit comme un ensemble de règles qui découlent d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, par distinction avec le droit conventionnel qui repose sur des traités et accords juridiques. Une norme fait partie du droit coutumier à deux conditions : si elle reflète la pratique des États, et s'il existe parmi eux la conviction qu'une telle pratique est exigée par le droit.

Le droit coutumier a un rôle particulièrement important dans le domaine des conflits armés. Le DIH, qui s'est d'abord développé comme un droit coutumier, permet ainsi de lier les États y compris dans le cas où ils n'auraient pas ratifié tel ou tel traité, et s'en trouve ainsi complété concernant l'encadrement des conflits armés non internationaux, relativement moins couverts par le droit conventionnel.

Le CICR a réalisé une étude de référence sur **le DIH coutumier, qui s'appuie sur 161 règles constituant le noyau commun du DIH**. L'étude comporte deux volumes : les règles d'une part ⁽¹⁾, et la pratique d'autre part ⁽²⁾, avec pour chaque aspect du DIH un résumé de la pratique des États.

Sans revenir dans le détail sur l'ensemble de ces règles, il convient de rappeler **les principes fondamentaux du DIH**, valables pour tous les conflits armés et liant tous les belligérants.

(1) <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/publication/pcustom.htm>.

(2) <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2> (non publiée en français).

- *Le principe de distinction*

Ce principe impose aux belligérants une distinction systématique entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens civils et les objectifs militaires. En conséquence, les armes ou méthodes de guerre qui ne permettent pas de faire ces distinctions doivent être proscrites, de même que les attaques sans discrimination. Parmi les armes non discriminantes, on trouve des armes également interdites par le droit conventionnel comme les armes chimiques ou les mines antipersonnel.

- *Le principe de précaution*

Ce principe vaut lorsqu'une opération militaire entraîne des risques pour la population civile. Il impose aux belligérants de prendre toutes les précautions possibles pour protéger les civils et les biens civils des effets des attaques, mais aussi éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité de zones fortement peuplées.

- *Le principe de proportionnalité*

Si, malgré les précautions prises, une opération risque d'engendrer des pertes et des dommages civils, elle doit être menée en veillant à éviter de causer des pertes ou des dommages parmi les civils et les biens civils qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu.

À ces trois principes cardinaux, s'ajoute un principe fondamental, **le principe d'humanité**, en vertu duquel les personnes civiles et les personnes hors de combat doivent être traitées avec humanité.

Le **principe d'interdiction des maux superflus et des souffrances inutiles**, qui constitue l'une des bases du DIH, a notamment conduit à l'interdiction des lasers, qui peuvent rendre définitivement aveugles, et à l'interdiction des méthodes et moyens de combat qui pourraient causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.

b. Un droit souple

Face aux difficultés qui peuvent s'opposer au développement du DIH conventionnel, l'affirmation et l'extension du DIH prennent régulièrement la forme de déclarations et d'engagements qui sans être contraignants juridiquement, n'en constituent pas moins des engagements moraux pour les États qui y souscrivent. Ces déclarations ne sont pas des règles de DIH au sens strict, mais contribuent à en diffuser les principes et à en tirer les conséquences.

La France a joué un rôle clef dans l'adoption de plusieurs de ces déclarations, parmi lesquelles on peut mentionner :

– **les engagements de Paris** en vue de protéger les enfants contre une utilisation ou un recrutement illégaux par des groupes ou des forces armées et **les principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés**, adoptés en 2007 et fondés sur les Principes du Cap (1997), et complétant le protocole de 2000 à la convention sur les droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés.

Cent huit États ont depuis endossé ces principes dans l'adoption desquels la France a joué un rôle clef. Ils ont pour objectifs prioritaires la prévention du recrutement dans les forces armées, la libération des enfants enrôlés, les sanctions à l'égard des responsables d'enrôlements illégaux, la définition de l'attitude à adopter face aux enfants recrutés ou utilisés par des groupes armés, et la réinsertion des enfants soldats dans la vie civile.

La France a également adopté la « *Safe Schools Declaration* » ou « **Déclaration sur la sécurité dans les écoles** ». Formulée en 2015, cette déclaration décline une liste d'engagements à même d'être intégrés dans les doctrines des forces armées, et portant sur la protection des écoles, élèves et enseignants en contexte de conflit armé.

En 2017, sur une initiative canadienne, **les principes de Vancouver** sur le maintien de la paix et la prévention du recrutement et de l'utilisation d'enfants soldats ont été édictés, afin de formuler une série d'engagements politiques sur la protection des enfants dans les OMP de l'ONU. On compte aujourd'hui près de 100 États signataires, dont la France ;

– **la déclaration politique d'octobre 2017 sur la protection des soins médicaux dans les conflits armés**, portée par la France et initialement cosignée avec onze États, afin de prendre des mesures concrètes pour renforcer la protection des personnels médicaux et humanitaires et de prévenir les actes de violence à leur encontre, et de lutter contre l'impunité des auteurs de tels actes. La France poursuit ses efforts pour que cette déclaration soit endossée par le plus grand nombre d'États, le nombre de signataires étant aujourd'hui de quarante et un.

À noter que les déclarations de droit souple ont permis un encadrement des pratiques dans les cas où des acteurs non étatiques, comme **les sociétés militaires privées**, sont appelés à intervenir. Les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) sont pleinement soumises au respect du DIH.

Ainsi le **document de Montreux** sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés (2008), et **le code de conduite visant à réguler les sociétés de sécurité privées (ICOC)**, ont été endossés par la France – qui n'a pas recours aux mercenaires – comme par l'ensemble des membres de

l'Union européenne, pour favoriser un échange de bonnes pratiques dans ce domaine, plutôt que le recours à un instrument de droit contraignant.

Le document de Montreux aborde ainsi plusieurs questions juridiques de fond, dont le statut des membres des EMSP au regard des conventions de Genève.

II. UN CORPUS DONT LA SANCTION EST ASSURÉE PAR PLUSIEURS NIVEAUX DE JURIDICTION

Le DIH étant un corpus juridique, il n'a de sens que dans la mesure où son non-respect peut être sanctionné par des tribunaux. En effet, les États parties aux conventions de Genève doivent se doter d'une législation nationale permettant de punir les personnes coupables d'infractions graves à ces conventions et sont tenus de poursuivre les personnes suspectées de ces infractions ou de les remettre à un État pour qu'elles soient jugées. Le DIH est à cet égard particulièrement exigeant, puisqu'il impose aux États de rechercher et de sanctionner toute partie ayant commis des infractions graves aux conventions de Genève, peu importe sa nationalité ou le lieu de l'infraction : c'est le principe de juridiction universelle ou compétence universelle, qui connaît toutefois des limites dans les faits (voir *infra*).

Il s'agit d'un aspect fondamental du DIH : **la lutte contre l'impunité des crimes commis.** En pratique, la lutte contre l'impunité s'appuie sur **un maillage de juridictions pénales**, à plusieurs niveaux : national, régional et international, essentiellement *via* la Cour pénale internationale (CPI), qui ne doit intervenir que de façon subsidiaire par rapport aux États, et intervient en priorité pour juger les donneurs d'ordre.

A. LE RÔLE CENTRAL DE LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

1. La justice pénale internationale, qui a connu un point d'aboutissement avec la création de la Cour pénale internationale, permet de sanctionner les infractions graves au DIH

Si la justice pénale internationale a connu ses premiers véritables développements après la Seconde guerre mondiale, la création de la CPI en a constitué le point d'aboutissement. Or, la compétence matérielle de la CPI comprend **les crimes de guerre**, soit les violations graves du DIH, commises lors d'un conflit armé international ou non international.

Le développement de la justice pénale internationale

La justice pénale internationale fait l'objet de réflexions et de propositions théoriques dès le XIX^e siècle, avec le projet de Cour permanente du juriste Gustave Moynier en 1872, conçu afin de sanctionner les violations de la convention de Genève de 1864, ou encore l'article 277 du traité de Versailles qui prévoit la création d'un « tribunal spécial » pour juger Guillaume II, puis l'élaboration dans les années 1920 et 1930 d'un premier projet de CPI dans le cadre de la Société des nations.

La répression des crimes internationaux les plus graves prend réellement forme avec la création des tribunaux militaires après la Seconde guerre mondiale. La justice rendue par le Tribunal militaire international de Nuremberg et le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient ou Tribunal de Tokyo, a permis de définir les crimes contre la paix et les crimes contre l'humanité, au regard d'une justice internationale visant à incriminer des hommes au nom de leur responsabilité pénale individuelle.

C'est à la fin de la guerre froide que la justice pénale internationale contemporaine se consolide, avec la création de juridictions pénales régionales temporaires.

Deux tribunaux pénaux internationaux sont créés par des résolutions du Conseil de sécurité, votées à l'unanimité sous l'égide du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) voit le jour en 1993, suite à l'adoption de la résolution 808. Il est chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du DIH commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) est instauré l'année suivante suite à l'adoption de la résolution 955 (1994), créant « *un tribunal international chargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du DIH 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 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994* ».

Ces institutions ont leur siège à l'extérieur des pays où se sont produits les crimes. En 2010, un mécanisme a été mis en place pour assurer les fonctions résiduelles de ces deux tribunaux qui ont achevé leurs travaux respectivement le 31 décembre 2015 pour le TPIR et le 31 décembre 2017 pour le TPIY.

Un autre modèle de justice pénale internationale s'est développé, sous la forme d'entités hybrides ou mixtes. Neuf tribunaux pénaux hybrides ont ainsi été créés, fonctionnant sur la base d'une coopération entre l'État concerné et les Nations unies en appliquant partiellement le droit international et le droit national des pays concernés. On peut mentionner notamment le tribunal spécial pour la Sierra Léone (entré en fonction en 2002 après un accord entre le gouvernement et le Secrétaire général des Nations unies, qui a notamment condamné le Libérien Charles Taylor à cinquante ans de prison pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre), et le tribunal spécial « Khmers rouges » (mis en place en 2006 au Cambodge pour juger les responsables du génocide Khmer et composé de juges cambodgiens et internationaux).

Plusieurs textes définissent le crime de guerre, dont les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, et le Statut de la Cour pénale internationale, aussi connu sous le nom de statut de Rome, adopté le 17 juillet 1998 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, date de la création officielle de la CPI.

La définition du crime de guerre

Aux termes de l'article 8 du statut de Rome, la CPI a compétence pour juger les crimes de guerre, « *en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle* ».

Le statut de Rome définit les crimes de guerre comme les « infractions graves » aux conventions de Genève, à savoir : l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques, le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé, la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire, le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance ennemie, le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou toute autre personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement, la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale, la prise d'otages. L'article 8 comporte également un renvoi explicite à l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève et aux situations de conflits armés non internationaux.

Les crimes de guerre comprennent aussi « *les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international* », dont le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile ou contre des biens de caractère civil, contre le personnel ou le matériel d'aide humanitaire ou d'une mission de maintien de la paix, ou contre des « *bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux ou des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires* » ou du matériel ou des unités de transport sanitaire. L'usage de certaines armes comme les armes empoisonnées ou les gaz asphyxiants ou toxiques, les atteintes à la dignité des personnes, le viol et l'esclavage sexuel, l'enrôlement d'enfants soldats, sont également mentionnés à l'article 8 du statut de Rome.

La CPI, qui compte cent vingt-deux États parties, dont la France, est également compétente pour juger le génocide, les crimes contre l'humanité et, depuis le 17 juillet 2018, le crime d'agression ⁽¹⁾. Son siège est La Haye aux Pays-Bas, et elle s'appuie sur dix-huit juges, élus pour un mandat de neuf ans par l'Assemblée des États parties, et un Procureur, poste actuellement occupé par Mme Fatou Bensouda.

La France, qui a déposé son instrument de ratification du statut de Rome le 9 juin 2000, figure parmi les États qui coopèrent le plus avec la CPI. Avec une contribution annuelle de l'ordre de 12 millions d'euros, **elle est le troisième contributeur au budget de la Cour**, derrière le Japon et l'Allemagne. La nationalité française est la plus représentée parmi les personnels de la Cour, où trois juges français ont siégé depuis 2002, et le français est l'une des deux langues de

(1) Selon la définition adoptée par l'Assemblée des États parties réunie à Kampala en 2010, qui a décidé en décembre 2017 l'activation de la compétence de la CPI sur le crime d'agression, pour les États ayant accepté les amendements au statut de Rome sur ce sujet (dont ne fait pas partie la France).

travail, aux côtés de l'anglais. L'un des juges actuellement en poste est l'ancien membre du Conseil d'État M. Marc Perrin de Brichambaut.

La CPI est financée par les États parties au statut de Rome, selon une répartition basée sur le système de quote-part de l'ONU, en vertu duquel la part de chaque État doit refléter sa richesse relative. Le budget de la CPI était en 2007 de près de 89 millions d'euros, et a depuis connu une progression constante pour atteindre **148 millions d'euros en 2019**.

Sur les vingt-sept affaires ouvertes devant la Cour depuis 2002, nombreuses sont celles à comporter des accusations de crimes de guerre, concernant les situations suivantes : Ouganda, République démocratique du Congo (RDC), Darfour (Soudan), République centrafricaine, Libye et Mali.

Plusieurs criminels de guerre ont ainsi été condamnés par la CPI : Thomas Lubanga (14 mars 2012, pour enrôlement d'enfants soldats), Bosco Ntaganda (8 juillet 2019, pour dix-huit chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité), Germain Katanga (7 mars 2014, pour complicité de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité), Al Faqi Al Mahdi (27 septembre 2017, pour avoir dirigé intentionnellement des attaques contre des bâtiments à caractère historique et religieux à Tombouctou au Mali).

2. La capacité de la CPI à assurer la lutte contre l'impunité des criminels de guerre connaît quelques limites

La justice pénale internationale est un élément clef du dispositif constitué par le DIH. Elle y contribue au moins à deux titres : par **son rôle punitif**, en sanctionnant les auteurs des infractions les plus graves, et par **sa dimension dissuasive**. Si la portée de cette dimension reste un sujet de débat, la justice pénale internationale a le mérite incontestable, comme l'a souligné en audition M. Bruno Cotte président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation et ancien président de chambre de jugement à la CPI, d'écrire une histoire judiciaire qui peut s'opposer aux tendances révisionnistes et à l'oubli ou à la déformation des crimes de guerre.

Malgré cette double portée punitive et dissuasive, le rôle de justice pénale internationale dans la lutte contre l'impunité connaît des limites, manifestées par les principales faiblesses de la CPI.

Ces fragilités sont d'abord structurelles :

– **la compétence de la CPI** : la CPI ne dispose pas de la compétence universelle prévue par les conventions de Genève. Trois types d'acteurs peuvent saisir la CPI : tout État partie peut déférer au Procureur une situation impliquant un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la CPI, le Procureur peut lui-même ouvrir une enquête après autorisation de la Chambre préliminaire et, enfin, le CSNU peut saisir la CPI pour qu'elle statue sur les crimes présumés et identifiés comme relevant de sa compétence. Si le Conseil de sécurité décide de saisir la CPI, elle est

compétente quel que soit l'État de nationalité de l'auteur du crime, ou l'État sur le territoire duquel le crime aura été commis. Dans les autres cas, la CPI ne peut exercer sa compétence qu'à la condition que l'un des États concernés soit partie au statut ;

– **la nécessaire coopération des États** : d'une part, le statut de Rome, bien que largement ratifié, n'est pas universel et deux États, les Philippines et le Burundi, ont même récemment révoqué leur ratification. Trois membres permanents du Conseil de sécurité ne l'ont pas ratifié : la Chine, les États-Unis et la Russie. La dimension politique de la CPI ne peut ainsi que difficilement être occultée, d'autant plus que le Conseil de sécurité, en tant que garant de la paix et de la sécurité internationale, peut suspendre des poursuites en cours pendant un an. D'autre part, la CPI ne disposant pas de services de police, elle est entièrement dépendante de la coopération des États pour l'exécution des mandats d'arrêt délivrés (trente-quatre jusqu'en d'octobre 2019).

Par ailleurs, la CPI est régulièrement accusée d'être inefficace et lente. Sur ce point, **vos rapporteurs tiennent à souligner les risques qu'il y aurait à exiger à tout prix une accélération des procédures**. En effet, la CPI, du fait de son ambition universelle, est amenée à se pencher sur des dossiers très différents, dans des pays ayant connu des situations de crise souvent toujours prégnantes au moment de l'instruction des dossiers. La collecte des preuves et des témoignages, qui exige des vérifications sur le terrain dans des États parfois en guerre, et une mise en condition des témoins (accueil, installation, interprétariat, *etc.*), ne saurait se faire dans des conditions hâtives. Si les rapports établis par des ONG ou par l'ONU peuvent être des outils précieux, ils ne sauraient constituer des pièces de procédure ni ne substituer au travail des juges.

Vos rapporteurs apportent une nuance à ce constat : il pourrait être souhaitable de réduire les phases d'audience et d'augmenter les phases d'enquête, afin de conduire des audiences plus courtes et donc plus visibles et audibles, mais cela nécessiterait toutefois un changement dans le statut de Rome.

Les fragilités de la CPI sont aussi conjoncturelles, et ont pu connaître des évolutions favorables à son efficacité depuis sa création en 2002 :

– **une politique pénale qui a conduit dans un premier temps à ouvrir des dossiers ne concernant que le continent africain**, tempérée ces dernières années par l'ouverture d'une enquête sur la Géorgie et de plusieurs examens préliminaires sur des situations concernant l'Afghanistan, le Bangladesh et la Birmanie, la Colombie, le Honduras, la Palestine, la République de Corée, les Philippines, l'Ukraine et le Venezuela ;

– **un retard important de la CPI concernant les procédures de réparation pour les victimes**, dans un contexte où l'essentiel des accusés ne sont pas solvables ou font en sorte de ne plus l'être. Un Fonds au profit des victimes (FPV) a été mis en place récemment, avec un soutien important de la France et avec

pour mission d'octroyer des réparations individuelles aux victimes des crimes jugés par la CPI. Il repose toutefois sur des contributions volontaires, versées par les gouvernements membres de la Cour, des organisations internationales et des particuliers.

Enfin, si la CPI était, dans l'ambition initiale de sa création, censée être unique et universelle, force est de constater qu'elle continue d'être suppléée par des cours et tribunaux pénaux régionaux. Sur ce point, il ne s'agit pas de regretter cette évolution mais plutôt de **veiller à la complémentarité des juridictions**.

La Cour pénale spéciale (CPS) centrafricaine, dont vos rapporteurs ont rencontré à Bangui la vice-présidente française, Mme Emmanuelle Ducos, en constitue un bon exemple. La loi qui a créé la CPS a tenu compte du fait que la CPI s'était déjà saisie de deux situations relatives à la République centrafricaine, et a prévu une préséance de la CPI sur la CPS : ainsi « *lorsqu'il est établi que le procureur de la CPI s'est saisi d'un cas* », la CPS se dessaisit à son profit. Cette complémentarité a aussi été organisée avec les juridictions nationales, sur lesquelles la CPS a la priorité. Une stratégie a été élaborée dans la mesure où, du fait de son mandat de cinq ans renouvelable, la CPS ne pourra pas traiter de tous les dossiers qui entrent dans sa compétence. Un des objectifs de la CPS est ainsi de renforcer les compétences des juridictions ordinaires, avec un transfert de compétences. Par ailleurs, la France a contribué à la formation des magistrats de la CPS, avec l'envoi en décembre 2017 de deux formateurs issus de l'École nationale d'administration (ENA) et de l'École nationale de la magistrature (ENM).

La Cour pénale spéciale de la République centrafricaine

La Cour pénale spéciale, née suite à la crise de 2012-2013, a pour vocation de **rompre les cycles de violences qui ont ponctué l'histoire de la République centrafricaine (RCA)**. La crise a conduit les autorités du pays à chercher une réponse judiciaire aux graves violations des droits humains perpétrées en RCA.

Alors que les anti-Balaka s'emparent de Bangui le 5 décembre 2013, le Conseil de sécurité des Nations unies décide de mettre en place une commission d'enquête. Celle-ci conclut que toutes les parties du conflit ont commis des crimes graves relevant du DIH. Suite à cela, le gouvernement centrafricain et les Nations unies développent un « *projet conjoint à l'appui à la lutte contre les violations de droits de l'homme et à la relance de la justice* » en juillet 2014. Ce projet est concrétisé un mois plus tard lorsqu'un protocole d'intention est signé entre les autorités de transition et la MINUSCA, opération de maintien de la paix du CSNU en RCA, pour créer un tribunal spécial au sein du système judiciaire national. Le projet de loi est approuvé par le Conseil des ministres et soumis au Conseil national de transition, le Parlement de la transition. Le 3 juin 2015, la Cour pénale spéciale (CPS) est créée par la loi organique n° 15-003. Le président élu après la transition Faustin-Archange Touadéra signe avec les Nations unies l'accord créant la cour en août 2016.

En juillet 2018, un règlement de procédure et de preuve est adopté pour préciser les règles s'appliquant en complément du code pénal centrafricain. Le mandat de la CPS consiste à poursuivre « *les violations graves des droits humains et les violations graves du DIH commis sur le territoire de la RCA depuis le 1^{er} janvier 2003* », notamment « *le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* ». Les crimes relevant de la compétence de la CPS sont imprescriptibles.

La CPS est une juridiction de droit centrafricain dite mixte, car elle comprend des personnels centrafricains et internationaux. Ainsi, la Française Emmanuelle Ducos en est la vice-présidente. La cour est composée de quatre chambres, d'un parquet et d'un greffe et de deux entités rattachés à la Cour, le corps d'officier judiciaire et le corps des avocats. Les quatre chambres de la CPS sont les suivantes : la chambre d'instruction, chargée des faits qui constituent des violations des droits humains ; la chambre d'accusation spéciale, qui statue sur les appels contre les décisions des juges d'instruction ; la chambre d'assises, chargée de juger les accusés qui lui sont renvoyés par la chambre d'instruction ; et enfin la chambre d'appel, qui statue sur les recours formés contre les décisions rendues par la chambre d'assises et la chambre d'accusation spéciale.

La CPS n'est pas conçue pour être une juridiction permanente. Des affaires peuvent être jugées devant d'autres cours nationales ou la Cour pénale internationale. La stratégie d'enquête de la CPS est composée de deux éléments de sélection des affaires : d'une part la gravité des crimes, et d'autre part l'importance du rôle joué par l'accusé dans la commission des crimes. La représentativité des différents groupes armés est également prise en compte. Les victimes ont trois moyens de saisir la CPS. Elles peuvent dénoncer un crime, porter plainte auprès du procureur spécial ou déposer plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction.

Le travail de la cour a commencé par l'élaboration d'une stratégie de sensibilisation à la CPS afin que les populations comprennent l'intérêt de la mise en place de cette cour et puissent en devenir des acteurs. Dans cette optique, l'Alliance française de Bangui a monté une pièce de théâtre qui vise à sensibiliser la population sur la nature et le rôle de la cour. Les premières représentations ont eu lieu en février 2019.

Le budget de la CPS pour la période 2018-2022 est de 61,3 millions de dollars. Pour l'année 2018, la CPS est financée par la MINUSCA et le Fonds Ezingo (un fonds fiduciaire multipartenaires créé pour la RCA par les Nations unies). L'Union européenne et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) se sont ajoutés à la liste des financeurs en 2019.

3. La création de mécanismes d'enquêtes internationaux permet d'accompagner le travail des juridictions

Présentés comme des « organismes intermédiaires » par le professeur de droit et ancien procureur à la CPI et au TPIY, M. Alex Whiting, les mécanismes d'enquête se sont sensiblement développés ces dernières années. S'ils peuvent apparaître comme des palliatifs pour la justice pénale internationale dans les cas où il est politiquement ou techniquement impossible d'engager des poursuites, leur développement participe aussi d'une forme de renouveau de la justice pénale internationale. Ils permettent, par la collecte de preuves, d'accompagner et de préparer le processus judiciaire à proprement parler, et ce à tous les niveaux de juridiction potentiels. Il s'agit à la fois de permettre un gain de temps et d'assurer la collecte et la préservation de preuves, beaucoup plus difficiles à rassembler à

mesure que les années passent. La collecte des preuves peut aussi être mobilisée dans d'autres types de processus, comme les processus de réconciliation.

Ces mécanismes d'enquêtes indépendants se sont saisis de **la collecte de preuves sur les crimes internationaux les plus graves, dont les crimes de guerre.**

C'est le cas des mécanismes d'enquête de l'ONU sur la Syrie.

Le premier mécanisme est le mécanisme d'enquête conjoint de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de l'ONU, créé par la résolution 2235 du CSNU et opérationnel depuis le 13 novembre 2015. Le mécanisme a été créé pour mener des recherches sur les allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie, mais a finalement été dissolu fin 2017 suite à trois vetos de la Russie.

Le deuxième mécanisme est le mécanisme d'enquête international sur la Syrie ou « M3I », créé en décembre 2016 par la résolution 71/48 de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), dans un contexte contraint pour le CSNU du fait de l'opposition russe. Le M3I a pour but d'enquêter sur les crimes les plus graves commis en Syrie depuis 2011 afin de « *recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve* » de ces violations. Il devra « *constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux, qui ont ou auront compétence pour connaître de ces crimes conformément au droit international* ».

Le M3I, à la tête duquel a été nommée en juillet 2017 Mme Catherine Marchi-Uhel, magistrate française, est aujourd'hui opérationnel. C'est sur la base des travaux du M3I qu'une équipe d'enquête commune franco-allemande a été créée en 2018 (voir *infra*) et le mécanisme collabore avec d'autres unités dédiées aux crimes de guerre et menant des enquêtes sur la Syrie. Le M3I, qui n'a pas accès au territoire syrien, avait ouvert deux dossiers d'enquêtes début 2019. Le mécanisme, qui était jusqu'à présent financé par des contributions volontaires, sera financé *via* le budget de l'ONU à compter du 1^{er} janvier 2020, ce qui lui permettra d'avoir davantage de visibilité dans ses travaux.

Enfin, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a mis en place une commission d'enquête internationale indépendante sur la Syrie en août 2011, afin d'identifier les circonstances, la nature et les responsables des crimes depuis le début du conflit.

Concernant l'Irak, la résolution 2379 de 2017 a chargé le Secrétaire général des Nations unies de « *constituer une Équipe d'enquêteurs, dirigée par un Conseiller spécial, à l'appui des efforts engagés à l'échelle nationale pour amener l'État islamique en Irak et au Levant à rendre des comptes, en recueillant, conservant et stockant des éléments de preuve en Iraq d'actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de*

génocide perpétrés par le groupe terroriste EIIL⁽¹⁾ en Irak ». Une équipe d'enquêteurs, l'UNITAD⁽²⁾, a ainsi été mise en place et disposait en 2019 d'un budget de 21,5 millions de dollars, abondé par des dons à un fonds fiduciaire dédié, dont les contributeurs sont Chypre, les Pays-Bas, le Qatar, la Slovaquie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

L'UNITAD est opérationnelle depuis août 2018. Le deuxième rapport présenté, en juillet 2019, fixait les priorités d'enquête suivantes : les attaques perpétrées par l'EIIL contre les Yézidis dans le district de Sinjar en août 2014, les crimes commis par l'EIIL à Mossoul entre 2014 et 2016, les meurtres de masse des cadets des forces de l'air irakiennes (non armés) de la *Tikrit Air Academy* en juin 2014.

Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a également mis en place des mécanismes d'enquête indépendants, notamment sur le cas de la Birmanie, dans le contexte de la crise des Rohingyas. Le mécanisme mis en place par une résolution du 28 septembre 2018 vise à collecter des preuves sur de possibles crimes internationaux (crimes contre l'humanité, génocide, crimes de guerre) perpétrés en Birmanie.

L'équipe mandatée en 2017 pour enquêter sur le Yémen, qui a collecté des preuves de crimes de guerre commis par l'ensemble des parties au conflit, a vu son mandat renouvelé pour un an en septembre 2019.

B. LA RESPONSABILITÉ DES JURIDICTIONS NATIONALES : LE CAS DE LA FRANCE

La répression des atteintes les plus graves au DIH ne repose pas uniquement sur les instances internationales, mais doit bien au contraire être mise en œuvre par les autorités nationales. Pour rappel, **la compétence de la CPI n'intervient qu'à titre subsidiaire, lorsqu'un État ne peut pas ou ne souhaite pas engager de poursuites.**

Les services de police et les autorités judiciaires s'appuient en France sur des services dédiés, dont vos rapporteurs saluent le travail et l'engagement. En outre, les coopérations policière et judiciaire européennes sont également mobilisées dans le domaine de la répression des crimes internationaux les plus graves, dont les crimes de guerre.

En pratique, la lutte contre l'impunité apparaît comme un maillage entre les différents niveaux de juridictions.

(1) Pour « État islamique en Irak et au Levant ».

(2) *United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL.*

1. La création d'une juridiction dédiée aux crimes internationaux les plus graves, désormais intégrée au Parquet national anti-terroriste

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a permis la création d'une section spécifique au sein du parquet de Paris, pôle du tribunal de grande instance compétent pour les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerres, les actes de torture et les disparitions forcées. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a intégré cette compétence au sein du parquet national anti-terroriste nouvellement créé, selon les conditions définies à l'article 628-1 du code de procédure pénale. **Cette intégration devra faire l'objet d'un suivi appuyé, compte tenu du risque de voir la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité être reléguée au second plan derrière le terrorisme** (voir *infra*).

La création du pôle s'était appuyée sur la nécessité de se doter de magistrats spécialisés, ayant à la fois les compétences et le temps pour traiter d'affaires complexes et souvent chronophages, exigeant la récolte de preuves et de témoignages à l'étranger, avec une distance dans le temps et l'espace entre le juge et l'auteur des faits et ses victimes.

Les magistrats français sont compétents lorsque les crimes précités ont été commis sur le territoire national et lorsqu'ils ont été commis à l'étranger dans les trois cas de figure suivants :

- quand l'auteur est français ;
- quand la victime est française ;
- quand l'auteur des faits est *présent* en France, s'il s'agit d'un crime visé au statut du Tribunal militaire international (TMI) de Nuremberg, d'un crime de torture au sens de la convention de 1984 contre la torture, d'un crime commis lors du conflit en ex-Yougoslavie ou d'un crime commis au Rwanda ;
- quand l'auteur des faits y a sa résidence habituelle, pour les crimes visés au statut de Rome de la CPI, selon les conditions définies à l'article 689-11 du code de procédure pénale. Cette compétence englobe « *les crimes et les délits de guerre définis aux articles 461-1 à 461-31 du même code, si les faits sont punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou si cet État ou l'État dont la personne soupçonnée a la nationalité est partie à la convention précitée* ».

La compétence des juridictions françaises sur les crimes internationaux les plus graves est donc à géométrie variable, ce qui peut soulever des questions (voir *infra*).

L'existence d'une section dédiée a facilité la mobilisation de compétences techniques, qui s'appuie parfois sur la coopération avec d'autres sections comme la section financière du parquet : les crimes de guerre et crimes contre l'humanité ont

souvent une dimension financière très importante, qu'il s'agisse de leur financement ou du blanchiment de l'argent issu d'attaques ou de pillages. Des enquêtes ont ainsi été ouvertes pour complicité de crimes de guerre par fourniture de moyens.

Les personnels du pôle traitent en moyenne environ 130 dossiers différents, avec de nouvelles affaires régulièrement introduites. **Au premier semestre 2019, on comptait 145 dossiers, dont 85 enquêtes et 60 informations judiciaires en cours.** Depuis 2012, la provenance géographique des dossiers s'est sensiblement diversifiée, d'une prédominance du Rwanda vers un élargissement à près de vingt pays différents, pour des faits commis à des époques différentes. Le développement des signalements a joué un rôle essentiel dans cette évolution, qui a conduit le pôle à enquêter sur de nombreuses zones de crise ou de conflits actuelles dont l'Irak, la Syrie, la République centrafricaine, la RDC ou encore l'Afghanistan et l'Ukraine.

Depuis la création du pôle en 2012, quatre procès se sont tenus devant les cours d'assises et l'on compte aujourd'hui treize mises en examen, dix-sept témoins assistés, trois personnes en détention provisoire, cinq mandats d'arrêts émis et onze personnes sous contrôle judiciaire.

En application des articles 628 et suivants du code de procédure pénale, il existe un office de gendarmerie créé pour diligenter les enquêtes dirigées par le pôle, avec une coopération quotidienne intense entre cet office et les magistrats du parquet et de l'instruction.

2. Le rôle de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH)

a. La compétence de l'Office sur les infractions graves au DIH

L'OCLCH est un service central de police judiciaire à vocation interministérielle, rattaché à la sous-direction de la police judiciaire (SDPJ) de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), et s'appuyant sur des enquêteurs de la gendarmerie nationale et de la police nationale. Il a été créé par le décret du Premier ministre n°2013-987 du 5 novembre 2013.

En application de ce décret, **le premier mandat de l'OCLCH consiste à enquêter sur les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de torture et les crimes de disparitions forcées.** Le second mandat de l'OCLCH vise à **enquêter sur les crimes motivés par la haine et l'intolérance, soit tout crime à caractère raciste, antisémite ou homophobe.**

Depuis le 1^{er} août 2019 et sur décision du directeur général de la gendarmerie nationale, l'OCLCH est composé de vingt-deux personnes, dont dix-huit gendarmes et quatre fonctionnaires de police.

L'OCLCH est compétent quand les crimes précités sont commis sur le territoire national, et lorsqu'ils ont été commis à l'étranger dans les trois cas de figure susmentionnés à propos de la compétence judiciaire.

L'office s'appuie sur deux divisions :

– la division « Investigations » qui traite des contentieux Moyen-Orient et Afrique, dotée depuis le 1^{er} août 2019 de quatorze enquêteurs ;

– la division « Stratégie » qui appuie les enquêteurs et compte six personnels depuis le 1^{er} août 2019. Elle est le point d'entrée et de sortie pour la coopération policière internationale, chargée d'alimenter les bases d'EUROPOL dont la base « *Analyst Project on Core international Crimes (AP-CIC)* », en français, « projet d'analyse sur les crimes internationaux fondamentaux ». Elle diligente également les enquêtes sur les fugitifs et produit des analyses juridiques et des recherches effectuées à partir de renseignements disponibles en sources ouvertes.

Au premier trimestre 2019, le portefeuille d'enquêtes de l'OCLCH était composé de cent dossiers dont, entre autres, vingt-six sur la Syrie, dix-huit sur la République centrafricaine, seize sur le Rwanda, neuf sur la Libye, cinq sur le Sri Lanka, trois sur le Tchad, deux sur le Congo-Brazzaville et deux sur l'Irak ⁽¹⁾.

Enfin, l'office s'appuie sur le réseau des quarante et une sections de recherches (SR) de la gendarmerie où un référent « crimes contre l'humanité » a été nommé en juin 2019. Plusieurs enquêtes sont d'ailleurs effectuées en co-saisine entre l'OCLCH et les SR sur le ressort desquelles l'auteur présumé est présent en France ou qu'il y a sa résidence habituelle. Il s'agit des cas où ces auteurs présumés ont été localisés après que l'Office français des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a signalé au parquet près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris leur exclusion de l'asile, en application de l'article 1F de la convention sur le statut des réfugiés de 1951. L'OFPRA doit dénoncer ces individus sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, depuis la loi du 29 juillet 2015 qui a modifié le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dans ce sens.

(1) À cela s'ajoutent quatre enquêtes en recherches de fugitifs, sur demande d'arrestation provisoire adressée par une juridiction étrangère ou une juridiction pénale internationale.

L'exclusion du droit d'asile des auteurs présumés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité

L'exclusion de la protection internationale constitue une exception au droit de toute personne de demander l'asile et de bénéficier de l'asile devant la persécution. Il s'agit notamment de s'assurer que l'asile ne peut constituer une protection pour des criminels. Cette exception est prévue par **l'article 1F de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés**. Elle concerne ainsi des personnes dont il existe des « raisons sérieuses de penser » qu'elles :

- a. ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux ;
- b. ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
- c. se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations unies.

En France, le cadre de l'exclusion est fixé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dans les articles L. 711-3, L. 711-4, L. 712-2 et L. 712-3. **L'exclusion de la protection internationale (asile et protection subsidiaire) est à distinguer du refus du statut de réfugié**. Ce refus peut être opposé au motif que la personne constitue une « menace grave » pour l'État ou la société d'après l'article L.711-6 du CESEDA.

La charge de la démonstration de l'exclusion repose sur l'instance de l'asile. A cet égard, les textes retiennent un niveau de preuve spécifique. Il importe ainsi d'exclure du bénéfice de l'asile s'il existe « de raisons sérieuses de penser » que la personne relève d'une des clauses précitées. Le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) estime donc qu'il « *n'est pas nécessaire d'apporter la preuve formelle que l'intéressé a fait l'objet de poursuites pénales* » ; le Conseil d'Etat a également considéré que l'établissement « *des raisons sérieuses de penser* » qu'une personne a commis un acte d'exclusion au sens des instruments internationaux n'implique pas la démonstration de sa culpabilité au sens pénal. Il en résulte que les faits peuvent être établis à partir d'un faisceau d'indices concordants laissant présumer que le requérant s'est rendu coupable d'un acte d'exclusion, et, du point de vue de l'établissement de sa responsabilité, qu'il n'est pas requis de caractériser avec certitude les éléments matériels et intentionnels traditionnellement exigés en matière pénale. Peut ainsi nourrir ce faisceau d'indices le refus de coopérer du demandeur, et ainsi sa volonté caractérisée de dissimuler des éléments substantiels à l'autorité de l'asile.

L'OFPPRA peut aussi retirer la protection internationale accordée à une personne pour les motifs listés à l'article 1F, que les actes en question aient été commis avant l'obtention du statut de réfugié sans que l'OFPPRA en ait eu connaissance, ou qu'ils aient commis postérieurement. L'OFPPRA a ainsi procédé à vingt retraits en 2017 et à huit retraits en 2018.

La clause 1Fa a été notamment appliquée en France à des ressortissants du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie en référence à la notion de crime contre l'humanité et plus précisément à celle de génocide. L'article 1Fc a, quant à lui, permis d'exclure des membres de milices et d'organisations non étatiques de la protection internationale. Dans le contexte de la crise migratoire de 2015, le nombre de demandes d'asiles venant de personnes ayant commis des atrocités de masse a augmenté. Or, contrairement aux déboutés du droit d'asile dont le bien-fondé des craintes en cas de retour n'a pas été établi, les « exclus », dont les craintes de persécution ou le risque réel d'atteintes graves en cas de retour ont normalement été préalablement établis, ne peuvent en principe faire l'objet d'un éloignement vers leur pays d'origine, lequel contreviendrait à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Aujourd'hui, **le statut de ces personnes pose donc une vraie problématique.**

La loi « asile » du 29 juillet 2015 oblige l'OFPRA à signaler les exclus de la protection internationale au procureur de la République. L'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) est chargé d'étudier les dossiers des exclus de la protection internationale par l'OFPRA avant qu'ils ne soient saisis par le Procureur de la République. Le nombre de dossiers devant être traité par l'OCLCH a donc considérablement augmenté depuis 2015. Sur la centaine de dossiers traités par l'OCLCH, une quarantaine concerne ainsi des dossiers dits « 1F ». À ce jour, ces cas concernent principalement des auteurs d'atrocités commises en Syrie (seize dossiers), en Libye (six dossiers), au Sri Lanka (cinq dossiers) et en République centrafricaine (quatre dossiers). Dans ce contexte, une stratégie nationale de traitement des « enquêtes 1F » a été adoptée en juin 2018 afin de pouvoir mieux gérer l'augmentation de ces dossiers particulièrement sensibles.

Source : Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre et Office français de protection des réfugiés et des apatrides.

b. La nécessité d'outils spécifiques

Les enquêtes portant sur les crimes internationaux les plus graves nécessitent des méthodes spécifiques et adaptées. En effet, l'accès immédiat à la scène de crime est impossible, les enquêteurs étant éloignés dans le temps et l'espace de la scène de crime et de la commission des faits. En outre, ces enquêtes se situent dans des contextes diplomatique, géopolitique ou religieux complexes, avec de nombreux acteurs en présence. Elles impliquent de dégager des indices tant en France qu'à l'étranger.

Aujourd'hui, l'Afrique et le Moyen-Orient sont les principaux pourvoyeurs de dossiers, avec une priorité accordée à certains dossiers comme la Syrie.

La répression des crimes internationaux les plus graves requiert ainsi une spécialisation, qui n'empêche pas la mobilisation de l'analyse criminelle, du recueil de renseignement et des techniques spéciales d'enquêtes mises en œuvre dans les enquêtes sur des actes terroristes ou relevant de la criminalité organisée octroyées sur le fondement de l'article 628-8 du code de procédure pénale, qui renvoie aux techniques énumérées à la suite de l'article 706-73 du même code.

La division « Stratégie » a précisément pour mission d’apporter un appui de spécialistes, en ayant pour mission d’appuyer les enquêteurs dans leurs analyses (juridiques, géopolitiques, analyse criminelle) et leurs contacts opérationnels avec des enquêteurs étrangers ou des agences européennes ou organisations internationales, dont le mécanisme M3I sur la Syrie (voir *supra*).

Dans ce type d’enquêtes, la police judiciaire doit prendre en compte le contexte dans lequel ont été commis les crimes poursuivis, rechercher des témoignages (victimes ou témoins) susceptible d’incriminer les auteurs ou de les disculper, rechercher des preuves matérielles, projeter des enquêteurs à l’étranger dans la mesure du possible, et dans le cadre de demandes d’entraides pénales internationales, et travailler avec de multiples partenaires susceptibles de participer à la manifestation de la vérité (exemples : organisations internationales, ONG, administrations françaises).

L’OCLCH est également amené à travailler avec des ONG, qui constituent une source précieuse de renseignements. Leur appui est particulièrement utile pour :

- détecter et signaler des criminels présents sur le territoire français ;
- aider à prendre connaissance de certains territoires étrangers ;
- aider à recueillir des preuves matérielles.

L’office a notamment pu coopérer avec des ONG comme *l’International Commission for Justice and Accountability* (CIJA), très active dans la collecte d’indices et notamment des témoignages sur les atrocités commises en Syrie, *Physicians for Human Rights* (PHR) qui documente les attaques commises contre les personnels médicaux lors des conflits armés, ou encore la Fédération internationale des ligues des droits de l’homme (FIDH) et ses différents relais, et *l’Association for the study of War crimes* (ASWC), spécialisée dans le « *crowdsourcing* », soit la « production participative ».

3. Le rôle de la coopération européenne et internationale

Au-delà de l’existence d’un maillage entre les niveaux de juridiction, la répression et la poursuite des criminels de guerre s’appuient aussi sur une coopération parfois quotidienne entre les services nationaux, notamment au niveau européen.

Avec la CPI, il existe une coopération dans le cadre de **l’entraide pénale internationale**, soit pour réaliser des actes d’investigation, soit pour arrêter des criminels présumés en vue d’une remise à la CPI. Au niveau de la magistrature, il existe par ailleurs des sessions de six mois auprès du bureau du Procureur auxquelles les magistrats français peuvent participer, participant par là même à la valorisation du système de droit continental.

La coopération judiciaire et policière européenne, *via* l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) et l'Office européen de police (Europol), peut être mobilisée concernant les crimes internationaux les plus graves. Europol a ainsi développé un projet d'analyse sur les crimes internationaux les plus graves, l'« *Analyst Project on Core international crimes* » dit « AP-CIC », fichier d'analyse auquel l'OCLCH est le principal contributeur européen.

Les outils standards de la coopération policière internationale jouent également un rôle, notamment dans la poursuite des grands criminels en fuite :

– demandes d'arrestation provisoires diffusées par le canal Interpol ou « diffusions », messages que les États membres d'Interpol se transmettent directement afin d'obtenir l'arrestation provisoire d'une personne et en utilisant le canal de communication sécurisé de l'organisation ;

– « notices rouges », qui sont un outil à la fois policier et judiciaire, émises par le secrétariat général d'Interpol à la demande de l'autorité judiciaire d'un État requérant, afin de solliciter l'interpellation en vue de l'extradition d'une personne.

Au niveau d'Eurojust, **les premières équipes communes d'enquête (ECE) sur les crimes contre l'humanité et sur les crimes de guerre ont été créées**. La première, formalisée par la signature d'un accord entre les parquets de Paris et de Karlsruhe le 13 septembre 2018, s'appuie sur une coopération franco-allemande et porte sur la Syrie et les investigations liées au dossier « César ». Les enquêteurs français sont issus de la section AC5 du parquet de Paris et de l'OCLCH. La deuxième, portant sur le crash du vol 17 de la Malaysia Airlines au-dessus de l'Ukraine le 17 juillet 2014, s'appuie sur une initiative des Pays-Bas.

Un outil de coopération dédié, le « réseau Génocide », a été créé en 2002 par le Conseil de l'Union européenne pour renforcer la lutte contre l'impunité du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au sein de l'Union européenne et de ses États membres ⁽¹⁾. Il s'appuie sur des réunions biennuelles qui permettent d'échanger sur des problématiques concrètes partagées par l'ensemble des acteurs mobilisés au sein de l'Union européenne. Les échanges portent sur des sujets transversaux et sur des cas particuliers, afin de donner une dimension concrète à la coopération. Le réseau est soutenu par un secrétariat basé chez Eurojust, à La Haye. À noter que la directive 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 appelait les États membres à mettre en place, au sein des services de police et des services chargés des enquêtes des États membres, d'« unités des crimes de guerre » constituées de personnels spécialisés dans les crimes internationaux les plus graves.

(1) <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/Genocide-Network/Documents/Strategy-Genocide-Network-2014-11-FR.pdf>

DEUXIÈME PARTIE : UNE APPLICATION ENTRAVÉE

L'un des enseignements majeurs de la mission d'information conduite par vos rapporteurs est le suivant : **les principaux défis auxquels est confronté le DIH aujourd'hui ne tiennent pas au corpus juridique, mais à son application.**

Certes, **les évolutions de la conflictualité ont été nombreuses depuis que les prémices du DIH sont apparues** : un seul civil aurait été blessé à la bataille de Solferino en 1863, aujourd'hui, les civils sont les premières victimes des conflits armés. Pour autant, **un procès en péremption du DIH serait plus qu'hâtif : les principes fondamentaux du DIH, ses invariants pour la plupart très anciens, restent largement valables aujourd'hui.** Les règles édictées par les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels sont toujours la pierre angulaire du DIH, malgré les évolutions de la conflictualité. Ainsi, l'apparition de nouvelles armes et techniques peut créer un défi dans l'application du DIH, mais elle ne remet pas en question des principes aussi fondamentaux que la proportionnalité ou la distinction entre civils et combattants.

Les défis dans l'application du DIH n'en sont pas moins nombreux aujourd'hui, qu'ils soient contextuels, ou, plus fondamentalement, qu'ils relèvent de son respect et de son champ d'application. Or, l'un des principaux constats faits par les interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs indique que **si le DIH semble aujourd'hui mieux connu, il n'est pas pour autant mieux respecté.**

Enfin, **les enjeux de l'application du DIH ne tiennent pas qu'au cadre strict des conflits** : le non-respect du DIH a des conséquences de long voire de très long terme, et favorise souvent le maintien de redoutables cycles de violence. Comme l'indique la stratégie du CICR pour 2019-2022, *« le non-respect du DIH et d'autres règles fondamentales qui protègent les populations civiles est à la fois une cause profonde et un symptôme du cycle perpétuel des conflits et de la violence ».*

I. LE CONTEXTE : LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DES CONFLITS ARMÉS

Les premiers défis auxquels est confronté le DIH aujourd'hui sont contextuels, et s'expliquent par les évolutions de la « conflictualité », soit de la manière dont les guerres sont menées.

A. DES CONFLITS PLUS LONGS, DONT LES VICTIMES SONT MAJORITAIREMENT DES CIVILS

Première évolution déterminante, la **durée croissante des conflits armés**, qui a un impact sensible sur la vulnérabilité des populations exposées, avec des effets qui durent sur plusieurs générations (voir *infra*). Les conflits, même s'ils peuvent évoluer dans leur intensité et connaître des cycles de violence plus ou moins

marqués, sont **en moyenne deux fois plus longs qu'en 1990**, et les dix principales opérations du CICR dans le monde ont été créées il y a en moyenne trente-sept ans. Le CICR est ainsi présent au Yémen depuis 1962, et en Afghanistan depuis 1969.

À cet étalement dans le temps s'ajoute une autre évolution qui accentue également les effets des conflits dans le temps, à savoir le fait que **les conflits armés se déroulent de façon croissante dans des zones urbaines densément peuplées**. Cette évolution crée des défis techniques dans l'application du DIH au plan opérationnel, par exemple dans le calibrage des frappes.

Surtout, elle est concomitante de **la hausse des victimes civiles dans les conflits armés**, et a des effets de long terme sur les destructions des infrastructures civiles. Le chef du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations unies, M. Mark Lowcock, dans un discours devant la Hertie School le 3 septembre 2018, donnait comme exemple le fait que la station de filtrage de l'eau du Donetsk en Ukraine avait été attaquée vingt fois en 2018, interrompant la fourniture d'eau pour près de 350 000 personnes.

La population civile est devenue la principale victime des conflits armés dans le monde. Cela tient à l'évolution des conflits d'une part, et de façon plus substantielle à la manière dont le DIH est respecté (voir *infra*).

Les civils représentent jusqu'à **90 % des victimes dans certains conflits** contemporains. Pour rappel, les victimes de la Seconde guerre mondiale furent pour près des deux tiers des civils. **Les évolutions les plus récentes sont très préoccupantes, avec un doublement du nombre de civils tués dans le cadre de conflits armés entre 2010 et 2016**.

Les derniers rapports du Secrétaire général des Nations unies sur la protection des civils en période de conflit armé l'ont rappelé : la population civile demeure la principale victime des conflits armés dans le monde. En 2017, l'ONU a recensé plus de 26 000 civils tués ou blessés lors d'attaques – ce qui n'intègre donc pas les victimes indirectes des conflits armés – sur les six zones suivantes : Afghanistan (10 000), Irak (8 000), Somalie (2 600), Yémen (2 600), République centrafricaine (1 100), RDC (2 000).

Le Secrétaire général s'arrête plus spécifiquement sur les victimes des engins explosifs à large rayon d'impact en zones peuplées, où l'impact des attaques est particulièrement important. En 2017, 42 972 personnes ont ainsi été tuées, dont 31 904 civils, en hausse de 38 % par rapport à l'année précédente, et tout particulièrement en Afghanistan, en Irak et en Syrie. Ces attaques, qui font l'objet d'une campagne lancée par Handicap International (voir *infra*), sont le fait de bombardements aériens, de tirs d'artillerie, de mortiers, de roquettes ou encore d'engins explosifs improvisés.

Les tendances pour 2018 restaient très préoccupantes, avec, selon le rapport 2019 du Secrétaire général, 22 800 civils tués ou blessés lors d'attaques dans six pays : Afghanistan (11 000), Irak (2 600), Mali (1 300), Somalie (1 500), Soudan

du sud (3 700), Yémen (2 700), données très vraisemblablement inférieures à la réalité. On estime qu'au moins 20 384 civils ont été tués du fait d'attaques menées au moyen d'engins explosifs à large rayon d'impact, notamment au Yémen et en Syrie.

La guerre urbaine entraîne aussi une vulnérabilité croissante des biens et des infrastructures de caractère civil, comme les écoles, les hôpitaux ou encore les services d'adduction d'eau. Dans le cas du Yémen, le conflit en cours a entraîné un véritable effondrement du système sanitaire. La destruction et la fragilisation des infrastructures civiles ont non seulement des effets de long terme, et surtout sont **à l'origine de pertes civiles indirectes parfois plus lourdes que les victimes directes d'attaques.**

La problématique de l'usage des armes explosives à large impact en zones peuplées

Dans le contexte des guerres urbaines, l'usage de certaines armes, conçues pour être utilisées sur des champs de bataille ouverts, entraîne des effets indiscriminés et disproportionnés.

Un réseau international d'ONG, le réseau « INEW » s'est ainsi constitué en 2015 face à ce qui apparaît comme **une zone grise du DIH** : même si les civils ne sont pas nécessairement les cibles directes de l'usage de ces armes, ils en sont souvent les premières victimes. Les effets disproportionnés et indiscriminés de ces armes sont liés pour l'essentiel à leur « large rayon d'impact » qui se définit par trois critères selon le CICR : 1) la puissance de destruction (bombe aérienne), 2) la dispersion de multiples munitions (lance-roquettes multiples), 3) l'imprécision inhérente à l'arme (système de lancement indirect, comme un mortier).

Pour Handicap International, dont vos rapporteurs ont auditionné les représentants, l'usage des armes explosives à large impact en zones peuplées est la plus grave menace contemporaine pesant sur le DIH, **d'où le lancement d'une campagne en vue de l'adoption d'une déclaration politique sur ce sujet.** La France s'est déclarée début octobre à Vienne en faveur de l'ouverture de négociations en ce sens (voir *infra*).

Enfin, **les conflits armés sont aujourd'hui majoritairement des conflits armés non internationaux**, selon la définition juridique du CICR (voir *supra*). Le nombre de conflits armés non internationaux a plus que doublé entre 2001 et 2016, passant de moins de trente à plus de soixante-dix. Si la prédominance des conflits non internationaux peut susciter des questions dans la mesure où le DIH est moins développé au plan normatif pour ce type de conflits que pour les conflits internationaux (voir *infra*), il faut aussi tenir compte de l'introduction d'éléments « d'externalité », qui, comme l'a souligné en audition M. Olivier de Frouville, professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et directeur du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire, peuvent remettre en cause la dichotomie classique entre conflits armés internationaux et non internationaux. Ainsi, les conflits contemporains sont nombreux à avoir un caractère transnational : c'est le cas de la zone sahélienne ou de certaines poches de conflictualité en Afghanistan et au Pakistan, qui font fi des frontières nationales alors que le DIH a une référence territoriale dans son champ d'application.

B. UNE ÉVOLUTION DES ACTEURS EN PRÉSENCE ET DES TECHNIQUES MOBILISABLES

1. La multiplication des groupes armés non étatiques

L'évolution de la conflictualité passe aussi par **l'évolution des belligérants**.

Au plan quantitatif, le nombre de parties impliquées dans les conflits armés s'est accru de façon exponentielle : un conflit sur trois se déroule entre deux parties belligérantes, 44 % voient s'opposer trois à neuf parties et 22 % comptent plus de dix forces rivales.

La hausse du nombre de parties impliquées s'est traduite par l'apparition d'un grand nombre de groupes armés prenant part aux conflits. En 1950, on comptait en moyenne huit groupes armés dans une guerre civile, il y en aurait eu jusqu'à mille en Syrie en 2014. 40 % des États en situation de conflit armé en 2017 étaient notamment confrontés à la présence de groupes armés djihadistes.

Or, l'apparition de réseaux complexes de groupes armés implique de **nouveaux modes de diffusion du DIH**.

D'une part, du fait des **motivations de ces groupes**. Pour les groupes dont la motivation principale est financière, l'existence de conflits peut être une composante essentielle du modèle économique adopté, par exemple en favorisant le commerce illicite comme source de revenus. Pour les groupes dont la motivation est principalement idéologique, les vingt dernières années ont été marquées par l'apparition de groupes terroristes à l'idéologie nihiliste, qui rejettent totalement les règles du DIH. Comme l'a souligné le CICR dans une étude parue en novembre 2018, intitulée *Contenir la violence dans la guerre : les sources d'influence chez le combattant*, des « formes exceptionnelles de violence » sont apparues et sont venues « compromettre les progrès réalisés, dans la promotion de la retenue dans la guerre ».

D'autre part, du fait du **mode de fonctionnement des groupes**. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport 2018 sur la protection des civils, la prolifération et la fragmentation des groupes armés ont exacerbé l'asymétrie des conflits contemporains. En d'autres termes, nombreux sont les groupes armés qui ont cherché à compenser leur infériorité militaire par des stratégies qui contreviennent aux règles du DIH, notamment le principe de distinction entre combattants et civils. Deuxièmement, s'il existe toujours des mouvements armés structurés qui connaissent et appliquent globalement le DIH, la majorité est dépourvue de structure hiérarchique centralisée, qui permet traditionnellement d'assurer la transmission des normes et la formation des combattants aux règles du DIH. Comme l'a souligné le CICR, dans son étude précitée, les modes d'organisation de ces groupes restent très variés et impliquent une adaptation des modes de diffusion du DIH.

Quel dialogue avec les groupes armés ?

Si la question a pu susciter des débats juridiques, **le DIH s'applique bien aux groupes armés dans la mesure où il ne vaut pas pour les États mais pour les belligérants**. Quand bien même l'application des conventions de Genève poserait des questions, les principes de droit coutumier continueraient de s'appliquer.

La prépondérance des groupes armés non étatiques dans les conflits contemporains rend leur prise en compte incontournable dans la diffusion du DIH. C'est le cas dans de nombreux États, y compris en RCA où vos rapporteurs se sont rendus et où les affrontements armés sont quasi exclusivement le fait de ces groupes : quatorze groupes « officiels », plus nombreux dans les faits et présents pour certains depuis des décennies.

Le dialogue avec ces groupes, aussi différents soient-ils dans leur fonctionnement et dans les buts poursuivis, doit permettre la diffusion du DIH et, idéalement, sa bonne application. Si la position de neutralité du CICR permet à ses délégations de traiter avec toutes les parties aux conflits, le dialogue avec les groupes armés passe aussi par l'action de certaines organisations, telles que l'ONG l'Appel de Genève et le Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire, dont vos rapporteurs ont pu échanger avec les représentants à Genève.

L'Appel de Genève, en s'appuyant sur la neutralité suisse, a élaboré **quatre actes d'engagements ouverts à l'adoption des groupes armés**, et portant respectivement sur les mines anti-personnel, les enfants soldats, les violences sexuelles, et la protection des structures de santé et des missions médicales. Un mécanisme de suivi existe pour surveiller le respect des engagements pris par cinquante-huit groupes signataires, et les actes d'engagement sont en ce sens cosignés avec le gouvernement du canton de Genève. En cas de non-respect des engagements pris, c'est le dialogue qui est privilégié. La possibilité d'une dénonciation publique est un ultime recours qui, contraire à la philosophie de l'organisation, n'a jamais été utilisée mais figure dans les actes d'engagement. En outre, l'Appel de Genève peut aider les groupes armés à mettre en œuvre des mécanismes de sanction interne.

L'organisation travaille aussi sur d'autres thématiques, dont les obligations des groupes armés vis-à-vis des personnes déplacées et la protection du patrimoine culturel, et aide les groupes armés à adopter ou réviser des codes de conduite. Elle est présente dans quinze pays où des missions de terrain sont menées, en liens avec les groupes armés mais aussi avec la société civile. Elle veille à ne jamais s'engager avec les groupes armés dans des discussions politiques, qui ne sont pas de son ressort. Surtout, le dialogue engagé n'implique en aucun cas de reconnaissance officielle de ces groupes et leurs actions.

Les motivations des groupes armés ont un impact sur leur capacité à dialoguer. Avec les groupes à l'idéologie nihiliste, le dialogue peut être très difficile voire impossible. L'Appel de Genève a malgré tout mis en place des outils innovants de dialogue, à l'instar d'un jeu sous forme d'application mobilisant douze principes fondamentaux du DIH, et qui permet notamment de toucher les plus jeunes membres.

Le Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire est un centre de diplomatie privée qui cherche à aller au-delà du spectre de la diplomatie traditionnelle, en dialoguant avec des acteurs comme les groupes armés. Le centre n'intervient que sur mandat des parties, et dans une fonction de médiateur. Une activité de longue date est conduite dans certains pays comme le Mali, et un dialogue a été mis en place au niveau du G5 Sahel entre environ 1 000 organisations de jeunesse. Au Mali, le Centre a été mandaté par les signataires de l'Accord d'Alger pour faciliter le dialogue avec et entre les groupes armés.

L'évolution des belligérants se traduit aussi par une « internationalisation » des conflits non internationaux. En d'autres termes, **les conflits armés non internationaux sont marqués par une participation plus ou moins directe d'États extérieurs et / ou de combattants étrangers**. Dans le cas topique de la Syrie, on estime que jusqu'à 40 000 combattants étrangers ont été présents sur le territoire en 2016. Or, comme l'a souligné le CICR dans l'étude précitée, le fait de combattre en dehors de son pays d'origine n'incite pas à cesser le combat, au contraire.

Dans ce contexte, **une nouvelle catégorie de combattants est apparue, avec des personnes civiles participant directement aux hostilités et pouvant être définies à la fois comme des civils et comme des combattants**, ce qui pose des problèmes d'applicabilité du DIH pour les forces armées, dans la mesure où le DIH protège ceux qui ne participent pas ou plus aux combats.

Sur ce sujet, il faut mentionner l'existence d'une différence d'approche entre le CICR et la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des armées français. Le CICR a élaboré un *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités* qui propose une nouvelle notion, « la fonction de combat continue », afin de préciser quel individu peut être considéré comme membre d'un groupe armé aux fins de la conduite des hostilités, à partir de quand cet individu peut devenir une cible légitime au regard du DIH et quelle est la portée de la perte de protection associée à l'appartenance à un groupe armé. Pour la DAJ et la cellule juridique de l'état-major des armées, cette notion introduit une confusion entre les notions juridiques de « groupe armé organisé » et de « participation directe aux hostilités », et risquerait de poser des difficultés d'application. Ainsi, dans un conflit armé :

– les personnes civiles peuvent faire l'objet d'attaque pendant la période où elles préparent, effectuent ou viennent d'effectuer des actes de participation directe aux hostilités (exemple : la personne tire, pose une bombe ou en donne l'ordre). En dehors de ces périodes, elles ne peuvent être attaquées ;

– les membres des groupes armés, qui sont par définition dotés d'un certain niveau d'organisation et utilisent la lutte armée, peuvent être attaqués tant qu'ils appartiennent à ce groupe.

2. Les risques liés l'externalisation de la guerre : les acteurs privés et les nouvelles technologies

Concernant l'évolution des belligérants, **il faut également mentionner deux mouvements qui ont trait à la « sous-traitance » de la guerre et que vos rapporteurs appellent à aborder avec nuance**. Afin de limiter l'impact des conflits sur les belligérants, on observe une tendance à l'externalisation de la guerre qui peut prendre la forme d'un recours à des **substituts tantôt humains**, dont les entreprises militaires et de sécurité privées, tantôt **technologiques** (nouvelles technologies, cyberguerre, *etc.*), qui induisent une forme de distanciation du champ

de bataille et qui font craindre à certains observateurs une forme de déresponsabilisation, qui pourrait être dangereuse pour le respect du DIH.

Concernant les entreprises militaires privées, il convient de ne pas exagérer la portée de leur expansion. La présence en Irak de la société américaine *Academi* (anciennement *Blackwater*) lors de la seconde guerre du Golfe, celle de la société privée russe Wagner en Ukraine, en Syrie ou en République centrafricaine, ont soulevé des questions sur le respect par ces sociétés du DIH. Il existe des engagements non contraignants s'appliquant à ces entreprises, à commencer par le document de Montreux (voir *supra*) que la France soutient. Surtout, **ces sociétés sont soumises au respect du DIH.**

La France, qui ne recourt pas à des sociétés privées intervenant directement dans des zones de conflit armé, n'est pas directement concernée par ce risque de déresponsabilisation. L'article 43 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense a, par ailleurs, renforcé les contrôles pesant sur les sociétés privées assurant des prestations de service dans le domaine militaire. La modification des articles L. 2332-1, L. 2335-3, L. 2339-2, et L. 2339-4-1 du code de la défense a permis d'aligner les contrôles appliqués aux acteurs privés proposant des prestations de service fondées sur la délivrance directe d'une capacité opérationnelle impliquant la mise en œuvre de matériels de guerre, ou dans la transmission d'un savoir-faire opérationnel, sur le niveau de contrôles appliqués aux entreprises exportatrices de matériels de guerre.

Le droit national comporte par ailleurs des mesures permettant d'incriminer l'activité de mercenaire, prévues aux articles 436-1 à 436-5 du code pénal, créés par la loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire. Ces dispositions reprennent, en l'élargissant aux situations d'actes concertés de violence visant à renverser les institutions ou à porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un État, la définition du mercenariat de l'article 47 du protocole I aux conventions de Genève, qui stipule qu'un « *mercenaire n'a pas droit au statut de combattant ou de prisonnier de guerre* ».

Sur le développement des nouvelles technologies et de nouveaux types d'armes, il convient là encore de rappeler un principe fondamental : **le DIH contient des règles qui, quelle que soit l'arme ou la méthode employée, imposent d'obéir à des principes fondamentaux encadrant toute attaque** (proportionnalité, distinction entre les civils et les combattants, *etc*).

Trois champs principaux de réflexion doivent être mentionnés :

– **les drones**, dont l'usage peut à la fois permettre une capacité améliorée de respect du DIH du fait de la précision octroyée, mais aussi démultiplier les facultés d'intervention et par-là créer de nouveaux risques quantitatifs ;

– **les systèmes d'armes létales autonomes ou SALA**, dont il convient de rappeler qu'ils n'existent pas à proprement parler aujourd'hui. Sur ce sujet, des

réflexions sont en cours, y compris au sein du ministère des armées, et les principes prévus concernant le recours à l'intelligence artificielle doivent également guider la prospective dans ce domaine ;

– **la cyberguerre**, qui doit imposer une même attention aux principes du DIH que la guerre traditionnelle.

Vos rapporteurs ont interrogé la DAJ du ministère des armées et la cellule juridique de l'état-major sur ces sujets, dont le ministère s'est pleinement saisi.

S'agissant de l'usage des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle, **les principes de responsabilité du commandement, de respect du droit international et du maintien d'un contrôle humain suffisant ont été réaffirmés** par la ministre des armées, Florence Parly, dans son discours du 14 avril 2019. Vos rapporteurs suivront avec attention les développements engagés à ce sujet. Pour éviter tout risque de désresponsabilisation, les responsabilités sont susceptibles d'être recherchées selon plusieurs modalités :

– l'État, sous réserve des accords internationaux en vigueur, demeurera responsable des dommages causés par ses agents ou les objets dont ils ont l'usage, la direction, le contrôle, la possession, dans les conditions fixées par la jurisprudence administrative ;

– sur la scène internationale, la responsabilité de l'État pourra être engagée pour des faits internationalement illicites ;

– sur le plan pénal, si des systèmes fortement autonomes devaient conduire à la commission d'infraction, la responsabilité pénale des agents en cause pourra être recherchée, devant la justice pénale française, voire devant la CPI de façon complémentaire et pour les crimes pour lesquels sa compétence est instituée.

Plus spécifiquement, les drones doivent être considérés avant tout comme une capacité supplémentaire, dont l'utilisation en cas de conflit armé est soumise aux mêmes conditions juridiques que les autres capacités militaires et donc au respect du DIH. Pour rappel, le DIH reconnaît la licéité de l'élimination physique de combattants ennemis, dès lors que la situation en cause est bien un conflit armé international ou non international, et que la personne ciblée est liée à l'une des parties au conflit, en tant que militaire, membre d'un groupe armé organisé ou civil qui participe directement aux hostilités, ou ayant un lien substantiel avec ce conflit.

Concernant la cyberguerre, le discours de la ministre des armées et du chef d'état-major des armées (CEMA) du 18 janvier 2019 a permis de rappeler que le DIH devrait être pleinement respecté en cas d'opérations cyber. Un *white paper* diffusé par le ministère des armées en septembre 2019 a affirmé et précisé l'applicabilité du DIH aux cyber-opérations en cas de conflit armé. Le DIH a vocation à s'appliquer à l'ensemble des cyber-opérations menées en contexte de conflit armé et en lien avec ce conflit. En pratique, l'emploi d'une cyber-arme soulève des risques spécifiques qui exige un processus de ciblage numérique adapté,

permettant d'encadrer l'ensemble des phases de l'opération, afin de pouvoir y appliquer les principes fondamentaux du DIH.

Dissuasion nucléaire et DIH

Si l'arme nucléaire n'est pas une « nouvelle technologie » de l'armement, **la compatibilité de la dissuasion nucléaire avec le DIH a fait et fait toujours l'objet d'importants débats.**

L'arme nucléaire est définie comme une arme de non-emploi, elle n'est pas considérée dans la doctrine française comme une arme de coercition ou de combat mais comme un **moyen de prévention de la guerre**, permettant de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité.

La position de la France est conforme à celle de la Cour internationale de justice, qui, dans son avis du 8 juillet 1996, a rappelé que « *ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel ne comportent d'interdiction complète et universelle de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires en tant que telles* ». La CIJ a précisé que serait « *illicite la menace ou l'emploi de la force au moyen d'armes nucléaires qui serait contraire à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations unies et qui ne satisferait pas à toutes les prescriptions de son article 51* ».

La CIJ n'a pas non plus conclu à l'illicéité absolue des armes nucléaires au regard du DIH. Tout en affirmant que « *la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du DIH* », la Cour précise être dans l'impossibilité de conclure si cette menace ou cet emploi « *serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause* » (point .E). Autrement dit, la licéité de la menace de l'emploi ou de l'emploi des armes nucléaire doit être examinée en fonction des circonstances particulières.

Pour autant, **le CICR est engagé depuis 1945 en faveur de l'interdiction des armes nucléaires**, faisant valoir des arguments juridiques, moraux et humanitaires. C'est également le sens de l'engagement de l'ICAN (Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires), qui met en exergue l'incompatibilité de la dissuasion nucléaire avec le DIH. Surtout, le CICR comme l'ICAN mettent en avant les **conséquences humanitaires catastrophiques** qu'aurait tout usage de l'arme nucléaire, et l'impossibilité de monter une opération humanitaire viable en cas d'usage, quelle que soit la zone. C'est dans ce contexte que s'inscrit le traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), traité de « désarmement humanitaire », adopté le 7 juillet 2017 et comptant aujourd'hui soixante-dix-neuf États signataires et trente-trois États parties.

C. UN DROIT ARTICULÉ AVEC D'AUTRES CORPUS JURIDIQUES

L'évolution des conflits soulève également des questions sur l'applicabilité du DIH et sur son articulation avec d'autres règles de droit, qui peuvent aussi **se superposer au DIH.**

1. L'articulation avec la lutte contre le terrorisme

Cette question se pose tout d'abord par rapport au terrorisme. Au-delà des questions suscitées par le développement de groupes armés parfois dotés d'une idéologie nihiliste, avec lesquels le dialogue est impossible sinon à proscrire, la présence d'actes de terrorisme dans de nombreux conflits armés contemporains conduit parfois à une forme de déshumanisation des combattants, qui a en retour des conséquences sur la capacité des États et des ONG à prôner l'atténuation des conflits et le respect du DIH.

Surtout, des **questions se posent au plan juridique**. D'une part, les actes de terrorisme sont interdits en temps de guerre par le DIH, comme en temps de paix, par le droit international ou les législations nationales. Diverses dispositions des conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels proscrivent le recours au terrorisme comme méthode de combat ⁽¹⁾, et l'article 33 de la quatrième convention interdit « *toutes les mesures d'intimidation ou de terrorisme* ».

D'autre part, lorsque le terrorisme et les conflits armés tels que définis par le CICR se superposent, il est possible que certains actes ne soient pas interdits par le DIH, qui reste un droit des conflits, mais soient interdits par le droit pénal interne, ce qui peut être le cas par exemple de certains actes dits de rébellion.

Au plan opérationnel, **la superposition du terrorisme et des conflits armés peut aussi créer des entraves à l'action humanitaire**, au niveau des autorisations données ou de la bonne circulation des financements (voir *infra*). Il peut arriver que dans certains États le simple fait d'intervenir dans une zone contrôlée par tel ou tel groupe armé soit criminalisé, créant donc un risque d'incrimination de l'action humanitaire. D'où l'importance, comme l'a souligné en audition Mme Ghislaine Doucet, conseillère juridique principale de la délégation du CICR à Paris, des **clauses de sauvegarde juridiques**, sur le modèle de la direction européenne 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme :

– une clause de sauvegarde distinguant les situations d'usage et de non-usage du DIH, au considérant 37 : « *La présente directive ne saurait avoir pour effet de modifier les droits, obligations et responsabilités des États membres découlant du droit international, y compris du DIH. La présente directive ne régit pas les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en DIH, lesquelles sont régies par ce droit, ni les activités menées par les forces militaires d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où elles sont régies par d'autres règles de droit international* » ;

– une clause d'exemption humanitaire, au considérant 38 : « *Les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le DIH, ne relèvent pas du champ d'application* »

(1) Articles 27, 33, 34 de la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, article 51§2 du premier protocole additionnel, articles 4 et 13 deuxième protocole additionnel.

de la présente directive, tout en prenant en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. »

2. L'articulation avec le droit international des droits de l'homme

Le deuxième corpus juridique concerné est celui du droit international des droits de l'homme (DIDH). En effet, dans un contexte d'allongement des guerres, où alternent souvent des situations de conflit armé et des situations de conflictualité de plus basse intensité, c'est souvent le DIDH qui, prenant le relais du DIH, a vocation à s'appliquer. Pour rappel, le DIDH, a une portée à la fois plus large et plus protectrice que le DIH. En effet, s'ils partagent un objectif de protection de la personne, leurs champs d'application et leur vocation ne sont pas les mêmes : **plus protecteur, le DIDH, s'il peut compléter le DIH, n'est pas nécessairement adapté aux situations de conflit armé.**

Une des principales interrogations suscitées aujourd'hui par cette superposition tient à la **détention dans les conflits armés**. D'une part, l'encadrement de la détention dans les conflits armés non internationaux par le DIH est moins large que pour les conflits armés internationaux. D'autre part, dans le cas des conflits armés internationaux, les évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont soulevé des interrogations au plan opérationnel. Depuis l'arrêt *Hassan c. Royaume-Uni* de 2014, la CEDH admet une application extraterritoriale de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sous forme dérogatoire. Ainsi, pour la CEDH, un ressortissant irakien capturé et détenu par des soldats britanniques en Irak en 2003 relevait de la juridiction du Royaume-Uni de la date de son arrestation jusqu'à la fin de sa détention, impliquant ainsi l'application des droits garantis par la convention. La CEDH avait écarté l'argument du Royaume-Uni niant l'application de cette juridiction dans la mesure où le Royaume-Uni n'intervenait pas comme puissance occupante et devait s'inscrire dans le cadre du DIH.

Si cet arrêt apparaît comme un progrès pour le respect des droits de l'homme, il pose aussi des questions au plan opérationnel, et ce d'autant plus que comme l'a souligné audition Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées, la jurisprudence de la CEDH n'est pas encore totalement arrêtée.

II. LES ENJEUX : UN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE CONNU MAIS BAFOUÉ ET MALMENÉ

Comme l'a souligné en audition Mme Ghislaine Doucet, de la délégation du CICR à Paris, à côté des défis contextuels auxquels est confronté le DIH, c'est **le défi fondamental du respect du DIH qui doit être relevé.**

Dans les faits, il est **très difficile de quantifier le respect du DIH**. Le monde n'a pas non plus connu, en la matière, d'âge d'or qu'il serait bon de regretter

aujourd'hui. Dès lors, il est difficile d'affirmer que la situation d'ensemble s'est détériorée.

Pour autant, on observe des **tendances très préoccupantes** quant au respect du DIH. Les **principes cardinaux** du DIH sont **remis en cause**, dont la distinction entre les combattants et les civils ou la protection des services de santé et des acteurs humanitaires. **Des barrières cruciales sont ébranlées**, dont le respect des bannières du CICR ou de l'ONU et l'on constate, parfois de façon systématique, des entraves à l'action humanitaire.

Surtout, **les responsabilités sont partagées** : des violations du DIH sont constatées chaque jour, tant du côté des groupes armés non étatiques que des États.

La prépondérance des victimes civiles dans les conflits contemporains peut difficilement être dissociée des violations du DIH. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations unies dans son dernier rapport sur la protection des civils, *« on constate avec une préoccupation croissante que les parties persistent, délibérément ou non, à ne pas respecter l'obligation de veiller constamment à épargner les populations civiles et les biens de caractère civil lors des opérations militaires, comme l'exige le DIH »*.

Autre enseignement majeur des travaux conduits par vos rapporteurs, **le respect du DIH aujourd'hui pâtit d'une forme de paradoxe : plus connu des belligérants, le DIH n'en est pas moins bafoué et malmené.**

Les violations du DIH prennent des formes particulièrement préoccupantes, qu'il s'agisse des violences sexuelles en conflit armé, de la situation des enfants ou encore de la multiplication des attaques dont font l'objet les travailleurs et infrastructures humanitaires. **Il ne s'agira pas ici de dresser un état des lieux exhaustif des violations du DIH dans les conflits contemporains, mais d'en présenter les aspects qui, pour vos rapporteurs, sont aujourd'hui les plus redoutables.**

A. LES VIOLENCES SEXUELLES DANS LES CONFLITS ARMÉS : UN PHÉNOMÈNE RÉPANDU, PARTICULIÈREMENT DIFFICILE À SANCTIONNER

Les violences sexuelles dans les conflits armés ne sont pas un phénomène nouveau. Pour rappel, l'article 27 de la quatrième convention de Genève prévoit que *« les femmes seront spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à leur pudeur »* et le statut de Rome inclut le viol, l'esclavage sexuel, les grossesses, stérilisations et prostitutions forcées dans la définition des crimes de guerre.

La jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux a eu un rôle important pour consolider le DIH dans ce domaine. Le TPIY et le TPIR ont rendu

une jurisprudence dense sur ce sujet ⁽¹⁾, et en juin 2017, la décision rendue par la chambre d'appel de la CPI dans l'affaire *Bosco Ntaganda* a été très commentée. Selon cette décision, le DIH ne contient pas de règle générale excluant catégoriquement la protection des membres d'un groupe armé contre des crimes, y compris le viol et l'esclavage sexuel, commis par des membres du même groupe armé. Cette affirmation n'allait pas de soi, dans la mesure où l'on entend généralement par crime de guerre les violations graves du DIH commises à l'encontre de civils ou de combattants ennemis, et non à l'encontre de combattants au sein de ses propres forces armées.

Pour autant, on observe aujourd'hui **une utilisation des violences sexuelles comme tactiques de guerre, au service de stratégies parfois très élaborées, afin de terroriser les populations ou de provoquer des déplacements de populations afin de s'appropriier des territoires**. Les violences sexuelles commises en temps de conflit armé ont des conséquences dévastatrices sur la stabilité des communautés touchées et peuvent être utilisées en ciblant les victimes selon leur appartenance ethnique ou religieuse.

L'ONU entend par violences sexuelles liées aux conflits des actes tels que les viols, l'esclavage sexuel et la prostitution, la grossesse, les avortements, stérilisations et mariages forcés, « *ainsi que toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable, perpétrés contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons, et ayant un lien direct ou indirect avec un conflit* ».

La lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés soulève une série de difficultés qui rend leur développement particulièrement préoccupant.

De façon générale, il est très difficile d'obtenir des données chiffrées fiables sur ce sujet. Le Secrétaire général des Nations Unies sur les violences sexuelles liées aux conflits présente, dans son rapport annuel, une évaluation portant sur dix-neuf pays disposant d'informations vérifiables, ce qui implique là encore une évaluation inférieure à la réalité des faits. C'est dans ce contexte que l'ONG *We Are Not Weapons of War*, dont vos rapporteurs ont auditionné la fondatrice et directrice Mme Céline Bardet, a lancé **la première étude mondiale sur le viol de guerre**. Partant du constat que la grande majorité des victimes n'était pas identifiée, l'ONG a aussi créé un outil, le « backup », qui permet d'identifier et de repérer les victimes de violences sexuelles et de se rendre jusqu'à elles pour leur apporter l'assistance nécessaire. La mise en place de cet outil a déjà permis d'aboutir à une plainte déposée en France concernant des crimes commis en Libye, et le projet se déploie aujourd'hui sur cinq zones pilotes : Guinée, République centrafricaine, Mali, Irak, Colombie.

(1) Voir notamment TPIY, Chambre de première instance, mai 1997, Le Procureur c. D. Tadic ; 16 novembre 1998, Le Procureur c. Z. Delalic, Z. Mucic, H. Zelic et E. Landzo ; 10 décembre 1998, Le Procureur c/A. Furundzija ; 22 février 2001, Le Procureur. c. D. Kunarac, R. Kovac et Z. Vukovic, IT-96-23-T & IT-96-23/1-T ; TPIR, Chambre de première instance, 2 septembre 1998, Le Procureur c. J-P Akayesu.

Comme le souligne Secrétaire général dans ses rapports annuels, **les violences sexuelles perpétrées en temps de guerre sont l'un des crimes de guerre les moins signalés de tous**. Elles entraînent une très forte stigmatisation et suscitent ainsi une peur du rejet chez les victimes, qui prend une forme particulière pour les hommes dans la mesure où dans plus de soixante pays, les hommes et garçons n'entrent toujours pas dans le périmètre des législations nationales relatives aux violences sexuelles. Vos rapporteurs se félicitent dans ce contexte que la dernière résolution adoptée par le CSNU sur le sujet en avril 2019 (2467), malgré des limites (voir *infra*), intègre la nécessité de s'adapter aux besoins des hommes victimes de violences sexuelles et des enfants nés de viols ⁽¹⁾.

D'autre part, si le droit international existant aujourd'hui est bien développé, **on constate d'importantes lacunes au niveau national dans certains États touchés**, et, comme dans les autres pans du DIH, d'importantes marges de progression dans l'effectivité des règles de droit et dans la lutte contre l'impunité. **Non seulement une part encore significative des violences sexuelles n'est pas signalée et donc connue, mais surtout les crimes connus ne sont pas toujours jugés**.

L'un des principaux enseignements tirés par vos rapporteurs sur la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés est le suivant : **le développement des législations nationales et des systèmes judiciaires nationaux est indispensable pour assurer la lutte contre l'impunité des crimes commis, la justice pénale internationale ne pouvant être suffisante**. Cet aspect est d'autant plus important que les violences sexuelles commises en temps de guerre tendent à favoriser l'apparition d'une culture du viol, dont les effets s'étendent au-delà des périodes de conflits.

Des progrès ont été constatés récemment. Ainsi, l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan n'assimilent plus le viol à un adultère, ce qui a permis une mise en conformité des codes pénaux nationaux avec les normes internationales sur ce point. Pour autant, dans certains États, les violences sexuelles sont généralement renvoyées devant des tribunaux de droit commun ou des tribunaux traditionnels (jusqu'à 90 % des cas en Somalie et au Soudan du Sud selon l'ONU), qui obligent les victimes à épouser leur violeur ⁽²⁾.

Les évolutions nécessaires au plan national doivent aussi passer par la formation et la sensibilisation des forces armées. Ainsi, en application de la résolution 2106 (2013) du CSNU, plusieurs États dont la Côte d'Ivoire, la Guinée, l'Irak, la République centrafricaine, la RDC, la Somalie et le Soudan du Sud, publient des communiqués et ont mis en place des plans d'actions visant à réduire les violences sexuelles liées aux conflits.

(1) « Les services proposés doivent être adaptés aux besoins des femmes ayant donné naissance à un enfant par suite d'un acte de violence sexuelle commis en temps de conflit, ainsi qu'à ceux des hommes et des garçons qui auraient été victimes de violences sexuelles en temps de conflit. »

(2) *Dans trente-sept pays, aucune poursuite n'est, encore aujourd'hui, intentée à l'encontre des auteurs de viols s'ils sont mariés à leur victime ou s'ils l'épousent par la suite.*

La prévention des violences sexuelles au sein des forces armées françaises

La France, au même titre que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Union européenne (UE), s'est engagée à mettre en œuvre sur ses théâtres d'opérations la résolution « Femmes, paix et sécurité ». En déclinaison de cette résolution, la publication interarmées du 2 mai 2013 a défini la notion de « genre » et prévoit que la fonction de conseiller environnement humain des opérations (CONSEHO, équivalent du « *gender advisor* » des opérations de l'OTAN, ONU et UE) est assurée en « double casquette » par un officier de l'état-major d'une force déployée chargé de conseiller le commandement en planification et en conduite des opérations.

Afin de donner une meilleure visibilité aux actions déjà entreprises au sein des armées, le chef d'état-major des armées (CEMA) a décidé en début d'année 2019 de prendre certaines mesures qui seront inscrites par l'état-major des armées dans le troisième **Plan national d'actions « Femmes, paix et sécurité »**, actuellement en cours d'élaboration interministérielle :

– la fonction de CONSEHO est confiée aux conseillers juridiques « LEGAD » (*Legal Advisor*) ;

– une formation des LEGAD à la fonction de CONSHEO est institutionnalisée. Elle est confiée à la cellule juridique opérationnelle. Ainsi, du 17 au 19 juin, 64 LEGAD ont été formés à Paris à ces fonctions, avec une participation du CICR ;

– un support unique de sensibilisation à la problématique du genre sera systématiquement présenté lors des préparations opérationnelles. La cellule juridique opérationnelle de l'état-major des Armées (JUOPS) a été chargée de l'établir, et il a été présenté lors du stage susmentionné.

Ce support numérique rappelle les règles fondamentales en matière de violences sexuelles :

– s'agissant des violences sexuelles qui pourraient être commises par des personnes extérieures aux armées françaises en opérations (violences sexuelles commises au sein de la population ou par des acteurs locaux sur la population) : il est rappelé qu'au titre du mandat de protection de la population, les règles d'engagements permettent d'intervenir pour faire cesser un crime grave qui est en train d'être commis contre la population. Ainsi, **les armées françaises interviendront si un tel crime était commis sous leurs yeux**. Par ailleurs, si elles ont connaissance de tels crimes, il en est rendu compte à la hiérarchie. La prévôté, le CICR et l'ONU (si présente) sont informés ;

– s'agissant de la prévention des violences sexuelles qui pourraient être commises par les armées françaises sur la population, il est rappelé que les ordres (règlements de service intérieur) doivent prévoir **l'interdiction des relations sexuelles entre des membres des armées françaises et la population locale**. Ceci est justifié par des raisons juridiques (infractions sexuelles), politiques (image de la force), sécuritaire (risque de compromission), sanitaires ;

– s'agissant des violences sexuelles qui pourraient être commises au sein des armées, les différents mécanismes de lutte contre les harcèlements, discriminations et violences d'ordre sexuel (HDVS) ainsi que les textes sont rappelés.

Sur ce second plan, des mécanismes de prévention et de sanctions internes ont été instaurés, au sein desquels le commandement joue un rôle de premier plan. Le commandement est chargé de rendre compte de tout fait mettant en cause un personnel militaire ou civil et de toute atteinte grave aux personnes dépendant du ministère des armées. Il joue également un rôle de prévention puisque, conformément au code de la défense, le chef militaire « *porte attention aux préoccupations personnelles des subordonnés et à leurs conditions matérielles de vie ; il veille à leurs intérêts et, quand il est nécessaire, en saisit l'autorité compétente* ».

Plusieurs organes au sein du ministère des armées conseillent et accompagnent le commandement dans ces tâches (« *représentants de catégorie* », médecins, assistants sociaux, aumôniers). Ils sont en mesure de percevoir les difficultés au travail et de fournir des pistes de résolution, tout en respectant leur obligation de discrétion. Une plateforme de soutien médico-psychologique pour les individus sujets ou témoins de souffrance au travail nommée « Écoute Défense » a également été mise en place en 2013. La plateforme a été complétée en 2015 par la « cellule Thémis », spécialement dédiées aux cas de harcèlements, de discriminations ou de violences sexuelles. Cette cellule s'assure auprès du commandement que des mesures de protection sont prises, informe la victime de ses droits, l'accompagne pendant le déroulement de l'enquête interne et suit sa situation administrative.

Si un cas de harcèlement, de discrimination ou de violence sexuelle est suspecté, une enquête de commandement est ainsi déclenchée. Ce type d'enquête est interne et vise à identifier un dysfonctionnement au sein d'un organisme, à établir les faits et leurs circonstances, leurs causes et leurs conséquences afin de prendre des mesures correctives. En parallèle, la cellule Thémis peut indépendamment conduire sa propre enquête.

Si un tel cas est avéré, le commandement lance une procédure de sanction disciplinaire. Il est également possible de prendre une mesure conservatoire pour protéger la victime potentielle (la suspension ou mutation de la personne en cause par exemple). Les sanctions disciplinaires disposent de trois degrés et peuvent aller de l'avertissement à la résiliation du contrat.

Enfin, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, les autorités judiciaires compétentes sont informées par le commandement lorsqu'il a la conviction qu'une infraction a été commise.

Source : cellule JUROPS de l'état-major des armées.

B. LA HAUSSE CONTINUE DES VIOLATIONS GRAVES DES DROITS DE L'ENFANT EN TEMPS DE CONFLIT ARMÉ

Le DIH contient de nombreuses dispositions visant à protéger les enfants exposés aux conflits armés. Pourtant, **les évolutions constatées dans les faits ces dernières années sont alarmantes, avec une hausse continue des violations graves du DIH et des droits de l'enfant**. Pour rappel, la convention internationale des droits de l'enfant de 1989, qui comporte un protocole facultatif concernant l'implication des enfants dans les conflits armés (2000) ⁽¹⁾, est le traité sur les droits humains le plus largement ratifié de l'histoire, avec cent quatre-vingt-quinze États parties.

(1) Le protocole, ratifié par la France en 2003, compte cent soixante-dix États parties

Les données de l'ONU font état d'évolutions très préoccupantes. 21 000 violations graves des droits de l'enfant ont été confirmées sur l'année 2017, en forte hausse par rapport à 2016 (15 500). Cette hausse s'est poursuivie en 2018, les Nations unies ayant vérifié plus de 24 000 violations graves commises. La moitié de ces violations relevaient de meurtres ou de mutilations, selon un niveau jamais atteint depuis la première publication du rapport en 2005, et en lien direct avec la hausse du recours aux engins explosifs en zones peuplées. **Depuis 2010, les violations documentées par l'ONU ont quasiment triplé.**

L'ONU distingue **six violations graves** : recrutement et utilisation d'enfants, meurtres et mutilations d'enfants, violences sexuelles faites aux enfants, attaques contre des écoles et des hôpitaux, enlèvements d'enfants, refus d'accorder un accès à l'aide humanitaire. Pour la représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, Mme Virginia Gamba, « *les parties aux conflits font trop souvent preuve d'un mépris total pour les mesures qui pourraient contribuer à protéger les plus vulnérables des conséquences de la guerre* » ⁽¹⁾.

Selon les organisations internationales et les ONG auditionnées par vos rapporteurs (Fonds des Nations unies pour l'enfance – UNICEF, *Save the Children*, Bureau international catholique de l'enfance – BICE), ces évolutions reflètent **une forme d'impunité des auteurs de violations**. Pour rappel, la condamnation de Thomas Lubanga par la CPI (2012), a longtemps été la seule à avoir porté sur des crimes de guerre touchant des enfants. Le jugement rendu en juillet dernier dans l'affaire *Bosco Ntaganda* constitue une avancée positive, dans la mesure où pour la première fois, des crimes sexuels et viols commis contre des enfants soldats avaient été retenus parmi les chefs d'accusation.

Ces données se placent dans un contexte de **hausse du nombre d'enfants vivant dans une zone touchée par un conflit armé**, selon *Save the Children*, un enfant sur six serait aujourd'hui dans ce cas, soit 420 millions d'enfants dans le monde, 30 millions de plus qu'en 2016. **Le nombre d'enfants vivant dans des zones de conflit a doublé depuis la fin de la guerre froide.**

La hausse des violations vaut aussi pour **les attaques sur les écoles ou les hôpitaux** : selon l'UNICEF, le nombre d'écoles fermées pour cause de violences ou de menaces a triplé entre 2017 et 2019. Comme souvent, **la destruction des infrastructures a des effets plus redoutables encore sur le long terme**. Ainsi, du fait de la destruction des systèmes sanitaires et d'assainissement dans les seize pays évalués par l'UNICEF, les enfants de moins de cinq ans y vivant ont vingt fois plus de risques de mourir d'une maladie diarrhéique que de l'impact direct des conflits.

(1) <https://childrenandarmedconflict.un.org/fr/rapport-annuel-en-2017-laugmentation-du-nombre-de-violations-graves-en-situation-de-conflit-a-expose-les-enfants-a-des-violences-indescriptibles/>.

Les enfants soldats

Le recrutement et l'utilisation d'enfants en temps de conflit armé est l'une des violations graves répertoriées par l'ONU. L'article 77 du premier protocole additionnel de 1977 stipule que « *les Parties au conflit prendront toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants de moins de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités, notamment en s'abstenant de les recruter dans leurs forces armées. Lorsqu'elles incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les Parties au conflit s'efforceront de donner la priorité aux plus âgées* ». Le protocole facultatif sur les conflits annexé à la convention des droits de l'enfant a permis de faire passer **l'âge limite pour le recrutement à 18 ans, en plus de fixer à quinze ans l'âge minimum pour l'engagement volontaire.**

Or, les enfants soldats, soit **les personnes de moins de dix-huit ans qui sont recrutées et utilisées illégalement par des groupes ou forces armées dans le monde, restent un phénomène répandu.** L'UNICEF estime à **250 000** le nombre d'enfants soldats dans le monde, dont environ 40 % sont des filles, ce qui est souvent méconnu. Certains ont seulement sept ans lorsqu'ils sont enrôlés, mais la moyenne d'entrée se situe plutôt entre douze et quinze ans. Ils sont utilisés comme combattants, mais aussi comme espions, soigneurs, porteurs, cuisiniers, messagers ou encore esclaves sexuels, particulièrement dans le cas des filles.

Même lorsqu'ils se sont rendus coupables d'exactions, **les enfants soldats restent avant tout des victimes de violations du DIH.** Les causes de l'enrôlement sont complexes et dépendent étroitement du contexte dans lesquels les conflits émergent. Comme l'a rappelé un récent rapport de l'*United Nations University*⁽¹⁾ portant spécifiquement sur l'enrôlement des enfants dans les groupes armés, **la plupart des enfants ne choisissent pas de participer aux conflits mais grandissent au sein des conflits.** Les causes de l'enrôlement sont plus souvent économiques qu'idéologiques, et pour les enfants ayant grandi dans le pays où le conflit fait rage, la neutralité n'est en général pas envisageable. Le rôle des familles est aussi variable, des cas où l'enfant est livré comme soldat en échange d'une protection, à ceux où les enfants n'ont d'autre refuge que les forces ou groupes armés.

Si la justice doit aussi s'appliquer dans les cas où des crimes ont été commis, les **standards internationaux de justice juvénile** doivent être respectés.

(1) https://i.unu.edu/media/unu.edu/attachment/94487/UNU_CBC_Exec-Summ_FRENCH.pdf.

Source : UNICEF, BICE, Save the Children.

Les atteintes subies par les enfants dans les conflits armés sont constatées malgré l'existence d'un corpus juridique dense et quasi universellement ratifié. De l'avis unanime des intervenants auditionnés par vos rapporteurs, remettre en cause cet édifice juridique entraînerait un risque de régression, d'autant moins pertinent que le droit international en vigueur reste pleinement d'actualité. Le corpus en vigueur s'appuie aussi sur plusieurs instruments de droits souples, là encore largement adoptés par les États (voir *supra*). L'engagement de la France, qui s'est maintenu depuis l'adoption des Engagements de Paris (2007), doit rester entier sur ce sujet crucial.

À l’instar des autres violations du DIH, les violations graves subies par les enfants peuvent avoir des effets de très long terme et le défi principal consiste à apporter à des victimes traumatisées **un accompagnement adapté vers la réintégration** (voir *infra*).

C. LA MULTIPLICATION DES ATTEINTES AUX PERSONNELS MEDICAUX ET HUMANITAIRES

Protégés par le DIH, **les personnels et infrastructures humanitaires et médicaux sont aujourd’hui ciblés de façon croissante par des attaques et sont parfois de moins en moins assimilés à des personnels et locaux protégés, distinction pourtant fondamentale du DIH**. Pour rappel, les combattants blessés sont également protégés par le DIH dans la mesure où ils ne sont plus en état de combattre.

Le DIH prévoit pour le personnel humanitaire *a minima* une protection équivalente à la protection accordée à la population civile, mais aussi et surtout une protection spécifique. L’article 71 du premier protocole additionnel impose le respect et la protection du « personnel de secours », et la règle 31 de l’étude du CICR sur le DIH coutumier mentionne que le « *personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé* » indépendamment du caractère international ou non international du conflit. D’autres mentions existent, dont la protection qui doit être accordée au personnel sanitaire et religieux ⁽¹⁾.

Les données compilées par la *Aid Worker Security Database* ⁽²⁾ dans son rapport pour 2019 révèlent l’année 2018 comme une année particulièrement dangereuse pour les travailleurs humanitaires, avec 405 travailleurs touchés (313 en 2017), au cours de 226 attaques (158 en 2017). 131 travailleurs humanitaires ont été tués (139 en 2017), 144 ont été blessés (102 en 2017), 130 enlevés (72 en 2017) et 29 ont été victimes de violences sexuelles (28 en 2017). Plusieurs pays sont concernés, le Soudan du Sud enregistrant le nombre le plus élevé d’attaques ⁽³⁾. Sur ce point, il faut souligner que **ce sont les équipes locales qui demeurent les plus visées par les attaques, par rapport aux personnels internationaux des ONG et de l’ONU**. Les équipes locales, en plus de bénéficier souvent de systèmes de sécurité moins robustes, sont en général plus exposées que les personnels internationaux. C’est le cas notamment en République centrafricaine, État qui est souvent présenté comme le plus dangereux pour les personnels médicaux et humanitaires.

Les travailleurs humanitaires sont également confrontés à un **développement des entraves à l’accès humanitaire**. Qu’il s’agisse de la tenue des

(1) Articles 15 et 16 du premier protocole additionnel, articles 9 et 10 du deuxième protocole additionnel portant sur la protection du personnel sanitaire et religieux et sur la protection générale de la mission médicale.

(2) https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr_2019_0.pdf.

(3) Les zones les plus dangereuses pour les travailleurs humanitaires étant l’Afghanistan, la Syrie, la Libye, le Nigéria, le Yémen, l’Irak ou encore la République centrafricaine.

combats, des attaques ciblant directement le personnel humanitaire ou d'obstacles logistiques et bureaucratiques, ces entraves sont constatées régulièrement dans les zones de conflits contemporaines. Ainsi, dans les provinces de Donetsk et de Lougansk en Ukraine, qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement ukrainien, les autorités en place ont imposé en 2017 de nouveaux critères d'agrément des activités et programmes humanitaires, ce qui est venu compliquer une procédure déjà laborieuse.

Comme cela a été souligné à plusieurs reprises en auditions, certains conflits contemporains, qui voient apparaître ou réapparaître des tactiques de guerre très brutales, ont été marqués par **un usage de la faim comme arme de guerre**. Dans des zones assiégées ou très difficiles d'accès, la faim peut se muer en crise alimentaire comme dans le cas du Yémen, qui connaît aujourd'hui la pire crise mondiale en termes de malnutrition. Selon Action contre la faim, 15,9 millions de personnes y seraient aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire ⁽¹⁾.

Dans le domaine médical et sanitaire, la situation est également préoccupante. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a mis en place en 2018 un précieux outil permettant de référencer les attaques contre les soins de santé, le **Système de surveillance des attaques contre les soins de santé** ⁽²⁾, et de mesurer l'incidence de ces attaques sur la santé des populations touchées. Sur la période allant du 1^{er} janvier au 1^{er} novembre, ont ainsi été répertoriés 893 attaques, 175 décès et 581 blessés, sur dix pays et territoires ⁽³⁾.

Les conflits contemporains, notamment en Syrie et au Yémen, ont connu et connaissent toujours des attaques visant les hôpitaux, dans un contexte de guerres urbaines qui exposent particulièrement les hôpitaux civils, malgré leur sanctuarisation qui est assurée par la transmission aux belligérants de leurs coordonnées géographiques. Les systèmes sanitaires de ces deux pays se sont effondrés. Comme l'a rappelé en audition M. Raphael Pitti, médecin humanitaire, la population syrienne meurt aujourd'hui de pathologies chroniques, faute de structures pour les prendre en charge, et des maladies comme la typhoïde ou le choléra ont connu une résurgence.

(1) On parle d'insécurité alimentaire lorsqu'il est impossible de garantir à tout moment à une population un accès quantitatif et qualitatif à la nourriture.

(2) <https://publicspace.who.int/sites/ssa/SitePages/PublicDashboard.aspx>.

(3) 322 infrastructures ont été touchées, ainsi que 210 moyens de transport, 596 personnels, 59 patients et 137 stocks de fournitures.

La problématique du *derisking*

L'action humanitaire en zones de conflit ou post-conflit peut aujourd'hui pâtir de la lutte contre le terrorisme, notamment au niveau financier. Les obligations de vigilance et de contrôle imposées au système bancaire et financier par la lutte contre le financement du terrorisme conduisent les institutions financières à pratiquer le « *derisking* ». En d'autres termes, compte tenu des risques associés aux transactions financières effectuées dans certains pays, par exemple la Syrie, les institutions financières préfèrent atténuer les risques en évitant certaines zones, plutôt que d'y pratiquer une gestion des risques.

Ce phénomène touche sensiblement les ONG humanitaires qui interviennent dans des zones de conflit, comme l'a souligné un récent rapport publié par le Collectif de développement et secours syrien (CODSSY) : les informations recueillies, auprès de vingt-cinq associations actives en Syrie et basées en France, qui représentent environ 60 % du total de ces associations, ont fait ressortir que 72 % des associations interrogées avaient subi des rejets de virement, 45 % d'entre elles des clôtures de compte bancaire et 30 % d'entre elles des refus d'ouverture de comptes.

Ce phénomène est constaté dans de nombreux pays tels que l'Irak, l'Afghanistan ou encore les pays du Sahel et de la Corne de l'Afrique.

Or, ces difficultés d'accès aux services financiers peuvent être lourdes de conséquences pour l'action des ONG, avec **une forme de superposition entre crises humanitaires et terrorisme, les zones les plus touchées par le terrorisme connaissant souvent d'importants besoins humanitaires**. Le retard dans la mise en œuvre des projets des ONG voire l'impossibilité de les mener à bien a donc des effets immédiats sur les zones concernées, mais aura aussi des effets probables sur le long terme et la sortie de crise des pays touchés.

Le problème du *derisking* est particulièrement difficile à traiter et fait aujourd'hui d'une vigilance soutenue, qui a conduit le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à y faire allusion dans son appel à l'action pour renforcer le respect du DIH et l'action humanitaire.

III. LES CONSÉQUENCES : LE NON-RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE A DES EFFETS DESTRUCTEURS DE LONG TERME

Si le DIH a vocation à s'appliquer dans le strict cadre des conflits armés, **les violations de ses règles ont très souvent des conséquences qui s'étalent sur le moyen voire le long terme**. Si la majorité des personnes qui ont besoin d'aide humanitaire aujourd'hui sont dans cette situation du fait de catastrophes naturelles, la majorité des crises humanitaires qui nécessitent une intervention internationale sont dues aux conflits armés. Lorsque les États touchés par les crises humanitaires sont aussi parties aux conflits, la place des organisations internationales et des ONG prend une importance particulière. Comme l'a souligné en audition M. Aurélien Buffler, chef de section conseil, politiques et planification au BCAH, **la majorité des victimes des conflits armés aujourd'hui sont touchées par l'impact indirect des conflits armés (destruction des systèmes sanitaires, déplacements de population...)**.

Dès lors, **le respect du DIH doit s'analyser aussi à l'aune de ses conséquences de long terme sur les populations et les sociétés touchées, et en liens étroits avec les capacités de l'action humanitaire.**

Comme l'a souligné devant la Hertie School le chef du BCAH, M. Mark Lowcock, **les caractéristiques du conflit moderne ont créé cinq défis humanitaires principaux :**

- les civils sont fréquemment tués ou blessés ;
- les combats durent et il en va de même pour les besoins humanitaires, la durée moyenne des appels humanitaires est passée de quatre ans en 2005 à sept ans en 2017 ;
- les conflits entraînent le déplacement d'un nombre croissant de personnes, fin 2017, près de 70 millions de personnes avaient dû fuir leur domicile du fait de violences, conflits ou persécutions ;
- les déplacements exacerbent la faim et la maladie. Les conflits armés ont été en partie responsables de quatre famines en 2017 (Yémen, Soudan du Sud, Somalie, nord-est du Nigeria), et favorise le développement des maladies ;
- les travailleurs humanitaires sont de façon croissante la cible d'attaques.

En créant des besoins humanitaires immédiats et en fragilisant des communautés pendant des années, les violations du DIH favorisent aussi l'apparition de cycles de violences, avec de nouveaux épisodes conflictuels et de nouvelles violations du DIH. C'est notamment pour endiguer ce phénomène qu'est promue aujourd'hui la notion de « *nexus* » **humanitaire développement**, afin de favoriser la résilience des communautés en période de post-conflit et d'éviter l'apparition de nouveaux affrontements armés. Dès lors, **l'importance du DIH doit s'évaluer bien au-delà de l'instant T du conflit.**

A. LES CONFLITS ARMÉS CRÉENT DES BESOINS HUMANITAIRES DE GRANDE AMPLEUR

1. Des besoins humanitaires immédiats

Les conflits armés, tout particulièrement lorsque les violations du DIH y sont nombreuses et fréquentes, créent des besoins humanitaires. Ainsi, selon le rapport mondial sur les crises alimentaires (2018), 60 % des personnes touchées par une crise alimentaire dans le monde vivent dans un pays touché par un conflit armé. C'est dans ce contexte que la résolution 2417 (2018) du CSNU a reconnu le lien intrinsèque entre la faim et les conflits, ainsi que le rôle du DIH dans la prévention et la lutte contre la faim dans les conflits armés, en plus de condamner l'usage de la famine comme méthode de guerre (voir *supra*).

Les besoins humanitaires sont pour partie d'ordre sanitaire, lorsque les infrastructures de santé sont touchées. Selon Amnesty international, dans la région du Donbass en Ukraine, les deux principaux hôpitaux sont passés de 350 à 70 lits. À cela s'ajoute des déficiences d'électricité, des insuffisances en eau et en matériaux médicaux qui rendent la prise en charge sanitaire extrêmement complexe voire impossible. En Syrie, comme l'a rappelé en audition M. Raphael Pitti, certains hôpitaux sont devenus des lieux tellement dangereux qu'ils en ont perdu leurs personnels, dès lors, ce sont des étudiants qui ont dû prendre la place de médecins confirmés faute de mieux.

Les attaques dont font l'objet les personnels humanitaires sont donc particulièrement préoccupantes et rendent nécessaire une bonne coopération entre humanitaires et forces armées sur le terrain pour maintenir les accès humanitaires et développer une forme de pédagogie sur la protection des civils et l'aide humanitaire.

2. Une nécessaire continuité entre l'action humanitaire et l'aide au développement

Les humanitaires doivent aussi s'adapter à la durée croissante des conflits armés, qui allonge mécaniquement **la durée des appels humanitaires, dont la plupart aujourd'hui se font depuis plus de dix ans en moyenne**. Comme l'a souligné en audition M. Aurélien Buffler, **face à l'impossibilité de mener une aide humanitaire perpétuelle, d'autres solutions doivent être adoptées**. C'est la logique du « nexus humanitaire développement », porté par le BCAH, qui l'a mis en avant lors du Sommet mondial humanitaire de 2016.

Le but du nexus humanitaire développement, dont le déploiement au niveau onusien mobilise aussi le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), est de créer un dialogue entre acteurs de l'humanitaire et du développement et de favoriser la continuité entre leurs actions.

C'est aussi pour s'adapter aux crises contemporaines, longues et multifactorielles, que le Centre de crise et de soutien du MEAE (voir *infra*), vise à rapprocher sa mission d'action humanitaire et sa mission de stabilisation. Là où l'aide humanitaire d'urgence doit intervenir sur les théâtres de crise pour répondre à des besoins immédiats, la stabilisation doit assurer le rétablissement progressif des infrastructures, des services de base et des institutions démocratiques, avant de viser à la mise en place d'un véritable *nexus* humanitaire développement qui active l'aide publique au développement.

Le bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH ou OCHA) de l'ONU est un bureau du secrétariat des Nations unies, seule entité à disposer d'un mandat humanitaire. Le BCAH a pour principaux axes de travail **la coordination opérationnelle des actions humanitaires, l'élaboration des politiques humanitaires y compris dans leur pendant normatif (DIH, résolutions du CSNU), le financement de l'aide humanitaire et le plaidoyer**, aspect capital pour le DIH.

Le BCAH s'appuie sur deux sièges, à New York et à Genève, et emploie environ 2 000 personnes dont 70 % sont réparties sur les zones d'opération sur le terrain. Son budget annuel est d'environ 328 millions de dollars, abondé par des contributions volontaires. La France est l'un des bailleurs du BCAH, à hauteur d'environ 3 millions de dollars, selon une tendance à la hausse (la contribution était de l'ordre d'un million de dollars en 2017) et une contribution distincte de celle allouée au fonds humanitaires de l'ONU, qui était pour rappel de 7 millions de dollars pour 2019.

Le travail sur le DIH à proprement parler et la protection des civils se divise entre ce qui intervient au niveau local et au niveau global. Au niveau local, le BCAH a un rôle de plaidoyer auprès des parties aux conflits, afin de créer un environnement le plus favorable possible au respect du DIH. Le BCAH a aussi un mandat de l'AGNU pour coordonner l'accès humanitaire, afin de rassembler les humanitaires en présence sur une zone de crise pour garantir l'accès humanitaire. Au niveau plus global, le BCAH est la seule entité onusienne disposant d'un mandat humanitaire, ce qui lui confère un rôle de plaidoyer auprès des États, du CSNU, et des autres entités de l'ONU, sur le respect du DIH.

Le BCAH a aussi un rôle de politique humanitaire, portant sur les évolutions du corpus juridique du DIH et les normes que le CSNU est amené à élaborer en la matière et notamment sur la protection des civils dans les conflits armés.

Enfin, le BCAH a pour mission de donner de la visibilité aux bonnes pratiques en termes de respect du DIH, comme la mise en place de politiques nationales et d'espaces de dialogue nationaux sur le respect du DIH.

Source : BCAH.

B. DES EFFETS DÉSTABILISATEURS POUVANT S'ÉTALER SUR DES GÉNÉRATIONS

1. La nécessité de reconstruire les communautés touchées par les violations du DIH

L'ensemble des violations graves du DIH détaillées ci-dessus ont en commun un potentiel déstabilisateur pour les populations et les sociétés touchées, dont les effets peuvent s'étaler sur des années, voire sur des générations.

Les violences sexuelles commises en temps de conflits armés, en plus de favoriser l'apparition de cultures du viol, ont une incidence sur plusieurs générations. Elles sont **un facteur d'exclusion et de stigmatisation**, pour les victimes mais aussi indirectement pour les enfants nés de viols ou « enfants serpents », qui sont souvent mis au ban de leur société, et sont alors plus susceptibles de se radicaliser ou d'intégrer des groupes armés. L'exclusion prend parfois la

forme de déplacements forcés, particulièrement déstabilisateurs pour les communautés.

Dans certains cas, les familles exposées aux conflits et aux risques de violences sexuelles ont recours à des mécanismes de survie qui leur sont préjudiciables, allant du renoncement à des possibilités d'éducation ou d'emploi aux mariages d'enfants et aux rapports sexuels marchands (on parle de « prostitution de survie »). C'est ainsi que la République centrafricaine, le Mali, la Somalie et le Yémen connaissent des taux de mariage d'enfants parmi les plus élevés au monde.

L'accompagnement et la réinsertion des victimes sont dans ce contexte une priorité pour l'ONU et pour les ONG spécialisées. Ainsi, l'accompagnement et l'accès à la justice des survivantes des violences sexuelles constituent un volet essentiel de l'action de l'ONU. Il s'agit notamment, dans le cas des femmes, de favoriser la réinsertion sociale de femmes marginalisées dans la société et souvent perçues comme n'étant plus aptes ou dignes d'établir les liens de filiation. Ainsi, la résolution 2467, adoptée en avril 2019, encourage les États à prendre toutes les mesures pour faciliter l'accès des survivantes des violences sexuelles à la justice, leur fournir réparation et faciliter leur réinsertion sociale.

Les violations des droits des enfants en temps de conflits armés imposent également un important travail d'accompagnement et de réintégration, avec un accès à des services fondamentaux allant de l'éducation aux soins, notamment en matière de santé mentale, point sur lequel les interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs ont insisté unanimement.

Le BICE a rappelé que, selon l'âge et le sexe des enfants et notamment des enfants soldats, les enjeux de réintégration pouvaient varier. Jusqu'à quinze ans, la priorité va à l'éducation scolaire tandis qu'à partir de dix-sept ans et au-delà, l'accent est mis sur le vivre-ensemble et la formation professionnelle. Pour les jeunes femmes, la réintégration peut être particulièrement complexe lorsqu'elles ont eu des enfants. Il faut à cet égard rappeler que 40 % des enfants soldats sont des filles, souvent rejetées par leur famille et leur communauté qui considèrent qu'elles ne peuvent plus se marier après leur expérience du conflit.

La réinsertion des enfants implique aussi de prendre en compte l'ensemble du tissu social touché. Des enfants bénéficiant d'une aide matérielle, par exemple, sous la forme de fournitures scolaires, pourront être stigmatisés comme des privilégiés à leur retour à l'école, d'où la nécessité d'apporter aussi une aide aux écoles concernées.

2. Des atteintes croissantes aux infrastructures civiles et au patrimoine culturel

Le DIH protège aussi **les infrastructures et l'environnement humain**, dont la violation est souvent lourde de conséquences sur la santé humaine. La

destruction d'installations industrielles peut entraîner la diffusion de polluants dans l'air, le sol et les eaux souterraines, avec des effets néfastes sur les populations qui s'étendent au-delà de l'espace et du temps des conflits. L'incendie par le prétendu État islamique de la centrale électrique de Michraq en Irak avait ainsi créé un panache toxique qui a causé l'hospitalisation de plus de 1 000 personnes.

La reconstruction des infrastructures civiles, mais aussi le déminage des sols – qui pourrait en Syrie prendre plus de cinquante ans – doivent alors répondre à ce que le CICR qualifie « **d'effets domino** » des conflits.

Plus spécifiquement, et comme l'a souligné le rapport Martinez *Cinquante propositions pour protéger le patrimoine de l'humanité*, **le patrimoine culturel est de plus en plus fréquemment ciblé de façon délibérée lors des conflits armés**. Pour certains belligérants, il s'agit d'attaquer le passé et la mémoire de minorités culturelles, afin de les atteindre et de les fragiliser. Attaquer la culture d'une société revient à porter atteinte à son identité et à sa cohésion, favorisant ainsi les cycles de haine et de violence.

Les atteintes au patrimoine et aux biens culturels et religieux dans les conflits contemporains tiennent aussi, pour Jean-Luc Martinez, au développement des moyens de communication qui permettent de relayer en temps réel les destructions et donc d'amplifier les stratégies de terreur et de démoralisation de l'adversaire. La prise de conscience de la valeur marchande des objets archéologiques et des œuvres d'art a aussi joué un rôle, certains groupes armés ayant recouru aux pillages et aux trafics à des fins lucratives. Enfin, les moyens techniques de destruction et de détection des objets (dans le cadre de « fouilles sauvages ») sont plus sophistiqués et accessibles que par le passé.

La destruction du patrimoine dans les conflits armés prend plusieurs formes :

– **les destructions résultant de la conduite des hostilités**, lorsque le patrimoine devient une victime collatérale de la conduite des hostilités ;

– **le vandalisme idéologique**, qui vise à anéantir tout ce qui s'oppose à la vision idéologique de certains belligérants, à l'instar des destructions du musée de Mossoul en Irak en 2015 par des membres du prétendu État islamique ;

– **les pillages à but lucratif**, fréquemment constatés en zones de conflit depuis le début des années 1980 ;

– **l'abandon des sites et/ou l'interruption du fonctionnement normal des administrations**, conséquence indirecte de la conduite des hostilités dont les effets sont parfois plus destructeurs que les combats et bombardements.

3. Des déplacements forcés de populations au sein ou en dehors de leur pays d'origine

Les effets déstabilisateurs des conflits se traduisent aussi par des déplacements forcés de populations et par des disparitions.

Or, comme l'a souligné Peter Maurer dans un discours du 18 octobre 2017 devant l'université nationale autonome du Mexique, « *le respect du droit [international humanitaire] contribuerait grandement à empêcher les personnes d'abandonner leur foyer, d'une part. D'autre part, il permettrait d'améliorer considérablement le sort de celles qui sont déjà parties. Respecter et faire respecter le droit est essentiel si l'on veut s'attaquer à l'une des causes profondes du coût humain engendré par le déplacement forcé de personnes* »⁽¹⁾.

Cela vaut pour l'ensemble des règles du DIH, bien que certaines portent plus spécifiquement sur les déplacements de population. Le DIH interdit les déplacements forcés de population, encadre les hostilités de manière à éviter que les civils ne soient pris pour cibles et ainsi contraints à l'exode, autorise et organise l'approvisionnement des secours au profit des civils afin là encore d'éviter qu'ils ne soient contraints à l'exode. Le DIH relaie une définition large de la notion de réfugié, comme toute personne civile ne jouissant plus de la protection de son gouvernement d'origine. L'article 40 de la quatrième convention de Genève prévoit qu'un réfugié ne pourra pas être considéré comme ennemi du seul fait de sa nationalité étrangère et les articles 73 et 4 du premier et du deuxième protocole additionnel indiquent qu'un réfugié devra être considéré et protégé comme un civil.

L'ONU considère les déplacements forcés comme un trait caractéristique des conflits contemporains, notamment au Yémen, en Syrie, en RDC, en Somalie ou encore au Soudan et au Soudan du Sud. Sur les six premiers mois de 2018, on estimait que les conflits avaient généré environ 14 millions de nouveaux déplacés d'un pays à l'autre, et 5,2 millions de déplacés internes. Une autre estimation, plus globale car portant sur les personnes déplacées du fait de conflits ou de violences, dans leur propre pays, faisait état de 40 millions de déplacés pour 2018.

Souvent, les personnes déplacées, qui sont en majorité des femmes, le restent pendant de nombreuses années et peuvent être exposées à des problèmes de protection et d'assistance. La minorité de personnes parvenant à regagner leur foyer chaque année le font souvent dans des conditions défavorables, exposées par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans ses rapports annuels.

Les déplacements forcés entraînent aussi en contexte de conflit armé, des disparitions de personnes. Ces disparitions peuvent aussi être dues à une perte de contact avec ses proches ou à l'incertitude causée par les crimes qui peuvent être commis durant un conflit.

(1) <https://www.icrc.org/fr/document/critical-challenges-migration-and-displacement>.

On parle de « disparition forcée » lorsqu'une personne est arrêtée, placée en détention ou enlevée par les autorités ou par des personnes agissant avec leur autorisation, et que les responsables nient ensuite que cette personne est privée de liberté ou dissimulent l'endroit où elle se trouve. La notion de « personne disparue » est ainsi plus large que celle de disparition forcée.

Les protocoles additionnels de 1977 ont permis d'aborder en droit la question des disparitions de personnes, en affirmant le droit des familles de connaître le sort de leurs proches.

TROISIÈME PARTIE : UN ENGAGEMENT DÉJÀ FORT QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI

Qu'il s'agisse des forces armées françaises ou de l'engagement diplomatique défini dans la politique étrangère de la France, le respect du DIH est pleinement intégré par les autorités françaises.

Les conventions de Genève engagent les États non seulement à respecter le DIH, mais aussi à le faire respecter. Or, pour vos rapporteurs, la capacité de la France à faire respecter le DIH au plan international est indissociablement liée à l'exemplarité qui doit être assurée au niveau national.

La France a pris récemment d'importants engagements diplomatiques en faveur d'un renforcement du DIH, de la déclaration politique d'octobre 2017 sur la protection des soins médicaux, à l'appel à l'action pour renforcer le respect du DIH et de l'action humanitaire reposant sur des principes, présenté en septembre 2019 avec l'Allemagne et endossé depuis par 43 États⁽¹⁾ (voir annexes). **Vos rapporteurs saluent cet engagement, qu'il sera essentiel de maintenir à l'avenir, et appellent de leurs vœux la mise en œuvre des préconisations formulées.**

L'appel à l'action repose sur quatre axes prioritaires :

– renforcer les cadres nationaux pour faire en sorte que le DIH soit mis en œuvre à l'échelle nationale et pour faciliter une action humanitaire reposant sur des principes ;

– améliorer l'état des connaissances relatives au DIH et à une action humanitaire reposant sur des principes ;

– amener les parties à un conflit armé à respecter le DIH et l'action humanitaire reposant sur des principes ;

– soutenir les efforts visant à collecter et à analyser les informations, à améliorer la prévention et à garantir la reddition des comptes ;

– enfin, suivre la mise en œuvre de l'Appel à l'action.

Les recommandations de vos rapporteurs peuvent se lire comme un complément thématique et opérationnel de l'Appel à l'action et de la Stratégie

(1) Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bénin, Bulgarie, Chypre, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Honduras, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine du Nord, Mali, Malte, Mexique, Moldavie, Monaco, Monténégro, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Pologne, Portugal, RCA, République dominicaine, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Uruguay.

humanitaire de la France (voir supra), qui vise à promouvoir l'universalisation du DIH. Surtout, elles ne se limitent pas à l'engagement diplomatique de la France mais portent aussi sur notre mise en œuvre nationale du DIH. Pour vos rapporteurs, la rigueur et la fermeté des pratiques nationales constitue le préalable indispensable d'un engagement diplomatique et militaire crédible.

Par ailleurs, vos rapporteurs appellent à un maintien de l'engagement financier de l'État auprès des acteurs internationaux qui contribuent à la mise en œuvre du DIH, qu'il s'agisse du CICR, de la CPI ou encore du BCAH.

I. LES ENGAGEMENTS DE L'ARMÉE ET DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISES : UNE RESPONSABILITÉ DOUBLE

A. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT-MAJOR ET DU MINISTRE DES ARMÉES POUR LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

1. En amont, la formation des forces armées

Le premier pilier du respect du DIH au sein de forces armées françaises passe par **la formation initiale et continue**, ainsi que la préparation opérationnelle des militaires.

Le respect du DIH est intégré dans le cursus de formation initiale des différentes écoles des armées (Saint-Cyr, École de l'air, École navale, École du commissariat).

Au-delà de la formation initiale, une formation est effectuée avant et pendant la projection des forces en opérations. Ces formations régulières peuvent être individuelles (environ tous les trois à quatre ans), ou collectives (« prepaOPS », mise en condition finale – MCF –, *etc.*).

Selon les informations transmises à vos rapporteurs par l'état-major des armées, des modules dédiés au DIH existent notamment dans les stages suivants :

- stage des officiers généraux appelés à commander une force en opération ;
- stage des officiers supérieurs appelés à exercer des responsabilités de haut niveau dans la planification et la conduite des opérations ;
- stage ciblage pour les officiers et sous-officiers impliqués dans le processus de ciblage (cas pratiques).

Avant chaque déploiement en opération, une préparation spécifique est organisée, avec un module de sensibilisation au DIH, au cadre juridique de l'opération et aux règles opérationnelles d'engagement. Cette préparation inclut un entraînement de l'état-major projeté, qui comprend des mises en situation

mobilisant le DIH : capture, ciblage, saisies, conditions d'usage de la force. Un conseiller juridique opérationnel, qui a déjà participé à l'opération, est présent durant cet exercice pour apporter son expertise et son expérience. Le ou les conseillers juridiques qui seront projetés en opération participent également à cet exercice.

Des entraînements et mises en situation sont également effectués à Lyon-Mont Verdun pour ce qui concerne plus spécifiquement les opérations aériennes, avec un encadrement par des conseillers juridiques opérationnels qui contribue à l'intégration du DIH.

À l'arrivée sur le théâtre d'opérations, un briefing est effectué par le conseiller juridique opérationnel de la force. Il rappelle le cadre juridique de la mission : le mandat donné à la force, les accords internationaux existants avec les pays hôtes, les principes du DIH, les règles opérationnelles d'engagement, les procédures de capture, d'interrogation, de rétention, de saisies des biens et les règles applicables à la biométrie en opération, *etc.*

2. Sur les théâtres d'opérations : le rôle des conseillers juridiques et de la cellule JUROPS

En opérations, **la projection de conseillers juridiques opérationnels auprès du commandement doit assurer le respect du DIH.**

Les **conseillers juridiques opérationnels** sont des officiers, juristes de formation initiale, le plus souvent commissaires des armées, formés en interne pour devenir des « *legal advisors* » (LEGAD). On compte près de 250 * LEGAD, issus de toutes les armes. Ils ont **plusieurs missions** : veiller à la diffusion du droit aussi bien auprès du commandement que des soldats pendant les déploiements, conformément aux articles 82 et 83 du premier protocole additionnel aux conventions de Genève, conseiller le commandement pour toutes les opérations de ciblage et de recours à la force sur le théâtre d'opérations, assurer le suivi de personnes capturées, entretenir des relations étroites avec les équipes du CICR.

Le parcours de formation comprend un premier stage à l'École des commissaires des armées, en partenariat avec l'*International Institute of Humanitarian Law* (IIHL) de San Remo. Un second stage a lieu à Paris, co-organisé par la **cellule JUROPS** placée au sein du cabinet du chef d'état-major des armées et la DAJ du ministère des armées, ce stage est sanctionné par des examens et un diplôme autorisant à exercer les fonctions de LEGAD en opérations extérieures (OPEX). Des formations complètent ce parcours (ciblage, opérations aériennes, artillerie, stage à l'école de l'OTAN, stages à San Remo, échanges avec des armées étrangères : canadienne, britannique, américaine).

Une fois projetés en opérations, **les LEGAD conseillent le commandement pour toute question juridique en phase de planification et de conduite** : ciblage, capture, saisies, *etc.* Un dialogue constant a lieu entre ces

LEGAD et JUROPS. Actuellement, six LEGAD sont en bande sahélo-saharienne et deux sont au Moyen-Orient. Ils ont pour mission de rappeler le DIH applicable, ce qui prend la forme de conseils, d'avis juridiques, de briefings aux cadres et aux troupes.

De façon générale, les ordres que l'état-major des armées et le commandement en opération rédigent pour décliner la mission sont marqués par le DIH. Ils contiennent des éléments rappelant le cadre juridique de la mission : mandat du CSNU, demande de l'État hôte, accords internationaux existants, droit pénal applicable (notamment les conditions relatives à la clause d'exonération pénale de responsabilité prévue à II de l'article L. 4123-12 du code de la défense ⁽¹⁾ et les conditions relatives à la légitime défense). Les règles opérationnelles d'engagement tiennent compte du DIH, des directives politiques et des contraintes opérationnelles et servent à encadrer l'usage de la force.

(1) I. - Outre les cas de légitime défense, n'est pas pénalement responsable le militaire qui déploie, après sommations, la force armée absolument nécessaire pour empêcher ou interrompre toute intrusion dans une zone de défense hautement sensible et procéder à l'arrestation de l'auteur de cette intrusion.

Constitue une zone de défense hautement sensible la zone définie par voie réglementaire à l'intérieur de laquelle sont implantés ou stationnés des biens militaires dont la perte ou la destruction serait susceptible de causer de très graves dommages à la population, ou mettrait en cause les intérêts vitaux de la défense nationale.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des alinéas précédents. Il détermine les conditions dans lesquelles sont définies les zones de défense hautement sensibles, les conditions de délivrance des autorisations d'y pénétrer et les modalités de leur protection. Il précise les modalités des sommations auxquelles procède le militaire.

II. - N'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris les actions numériques, la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission.

La cellule JUROPS

JUROPS est la cellule juridique opérationnelle de l'état-major des armées. Constituée de sept officiers dont deux réservistes, elle fait partie intégrante du cabinet du chef d'état-major des armées (CEMA).

Conformément aux **obligations conventionnelles de la France**, elle assure :

- le conseil juridique à la planification et à la conduite des opérations, avec le concours de la direction des affaires juridiques ⁽¹⁾ ;
- le conseil juridique en appui des relations internationales militaires ;
- la diffusion du DIH et la formation en DIH ⁽²⁾.

En détail, **JUROPS a pour missions :**

- de fournir au CEMA le conseil juridique nécessaire à l'exercice de ses attributions, tout particulièrement celles liées au commandement opérationnel ;
- d'apporter un conseil juridique dans le domaine opérationnel aux différentes sous-chefferies, divisions et bureaux de l'EMA, ainsi qu'à la cellule « communication » du cabinet du CEMA ;
- d'assurer le conseil juridique opérationnel du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) ;
- de superviser les travaux des conseillers juridiques opérationnels projetés en opération extérieure ;
- de coordonner et harmoniser le conseil juridique opérationnel au sein de l'EMA et des organismes qui lui sont rattachés ;
- d'être le point de contact de la direction des affaires juridiques (DAJ) pour toutes les questions de droit opérationnel ;
- d'apporter son expertise juridique dans la préparation et la négociation des arrangements internationaux intéressant l'EMA ;
- de participer, avec la DAJ, le service du commissariat des armées et le CICR, à la formation des conseillers juridiques opérationnels ;
- de contribuer, en lien avec la DAJ, à la diffusion du DIH au sein des armées ;
- d'activer le bureau national de renseignements sur les prisonniers de guerre.

Pour s'assurer du respect du DIH par les forces armées françaises en opérations, JUROPS dispose de moyens qui relèvent d'une part de la **prévention** (formation, conseils auprès du commandement) et, d'autre part, de la **dissuasion / répression** (enquêtes, sanctions). Parallèlement, elle s'emploie à diffuser les règles du DIH auprès des partenaires de la France, en particulier en Afrique et au Moyen-Orient (Mali, G5 Sahel, Irak, etc.).

La cellule JUROPS entretient des relations régulières avec la délégation du CICR en France. Le CICR intervient durant le stage annuel de formation des LEGAD, coorganisé avec la DAJ du ministère des armées, et à l'occasion de formations thématiques ciblées.

(1) Conformément à l'article 81 du protocole additionnel I aux conventions de Genève du 12 août 1949.

(2) Conformément à l'article 1er commun aux conventions de Genève du 12 août 1949.

Dans le domaine des opérations, lorsque le CICR a des questions, JUROPS y répond et échange en toute confiance et confidentialité. JUROPS prépare également les entretiens que le CICR a fréquemment avec les généraux de l'état-major des armées. En opération, les relations avec le CICR sont régulières : entretien avec le COMANFOR, avec les LEGAD, visite par le CICR des personnes capturées par la force *Barkhane*, etc.

La cellule JUROPS et la DAJ du ministère des armées ont également des échanges sur la doctrine avec le CICR.

Dans un contexte marqué par **le rôle prépondérant des coalitions internationales**, il faut rappeler que, lorsque les forces armées françaises participent à ce type d'opérations, **la France conserve la maîtrise de ses engagements selon un « contrôle national »**. Elle peut fixer des limitations/interdictions (*caveats*) à sa participation. Des officiers français vérifient que les moyens français sont utilisés conformément aux ordres français et dans le respect de la conception française du DIH. Il peut toujours être décidé de ne pas participer à une mission au regard des risques qui sont appréciés de façon autonome, en fonction des renseignements disponibles.

Ainsi, soixante-dix LEGAD français sont présents au sein de la coalition internationale en Irak et en Syrie. Outre le conseil juridique qu'ils dispensent aux officiers français chargés d'identifier et de neutraliser des objectifs militaires, ils diffusent auprès de nos partenaires, surtout américains, la conception française du principe de distinction appliquée au prétendu État islamique (exemple : la police religieuse, les tribunaux ou les centres de collecte des taxes ne sont pas des objectifs militaires). Ils contribuent ainsi à faire respecter le principe de distinction. En cas de doute, un bien ou une personne demeure civil et par conséquent ne peut faire l'objet d'une attaque. Telle est la consigne donnée, dans le respect du DIH.

Ce mécanisme de contrôle national, auquel contribuent les LEGAD, existe quelle que soit la bannière de la coalition à laquelle les forces armées françaises participent : ONU, OTAN, UE.

3. En aval, des mécanismes de sanction et des procédures juridictionnelles

Le livre IV *bis* du code pénal (« Des crimes et des délits de guerre ») est pleinement applicable aux militaires français en opérations extérieures, en vertu de la compétence pénale active et passive du juge pénal en dehors du territoire de la République (articles 113-6 et 7 du code pénal).

Si un incident survient lors d'une opération, le commandement en rend compte à sa hiérarchie, selon la procédure dite de l'*EVENGRAVE*. Si un doute survient quant au respect du DIH, il est porté à la connaissance du commandement qui doit contrôler la bonne exécution des ordres et peut déclencher une enquête de commandement. Il s'agit d'une enquête interne qui vise à identifier un dysfonctionnement au sein d'un organisme. Elle a pour but de dégager la portée

réelle des faits, d'en établir les circonstances, les causes et les répercussions afin de prendre des mesures correctives et d'exposer les responsabilités.

Conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, les autorités judiciaires compétentes sont informées par le commandement lorsqu'il a la conviction qu'une infraction a été commise. Dans ce cadre, l'autorité judiciaire (TGI de Paris) peut demander la communication du rapport de l'enquête de commandement. Le cas échéant, elle prononcera des sanctions pénales, qui s'ajouteront aux sanctions disciplinaires et/ou aux mesures de gestion éventuellement déjà prises.

Outre l'information par le commandement militaire, l'autorité judiciaire peut également être informée par la **gendarmerie prévôtale**. Il s'agit du service de gendarmerie institué auprès des forces armées françaises hors du territoire national (forces stationnées en Allemagne, force de présence ou forces engagées en opérations) pour l'exercice des missions définies à l'article L. 411-2 du code de justice militaire : « *Outre les missions de police générale qui leur sont dévolues par les règlements militaires, les prévôts ainsi que les officiers, gradés et gendarmes placés sous leurs ordres exercent la police judiciaire militaire, conformément aux dispositions des articles L. 211-2 à L. 211-9 et L. 212-2 à L. 212-4.* »

Les prévôts sont, dans le cadre de leur mission de police judiciaire, chargés de constater les infractions commises, d'en rassembler les preuves et d'en chercher les auteurs, sous l'autorité et la direction des magistrats des formations spécialisées du tribunal de grande instance de Paris (section C3 du parquet de Paris).

4. En dehors des forces armées françaises, des missions de formation pour faire respecter le DIH

Conformément aux obligations créées par l'article 1^{er} commun aux conventions de Genève, **la France participe à la formation de forces armées étrangères, afin de faire respecter le DIH.**

Ces actions de formation se font soit au titre de la coopération structurelle conduite par la direction de coopération et de la sécurité de défense (DCSD) du MEAE, soit au titre de la coopération opérationnelle conduite par les forces armées. La France assure aussi un soutien financier et pédagogique majeur à **l'institut de DIH de San Remo**, avec le déploiement permanent d'un commissaire colonel et un investissement de l'ordre de 134 000 euros par an.

Les armées françaises sont particulièrement actives en matière de diffusion du DIH auprès de leurs partenaires.

La participation de la France à la formation des forces engagées au niveau du **G5 Sahel** illustre bien le type d'actions entreprises :

– **déploiement d'un LEGAD français depuis février 2018 auprès du général commandant la force G5 Sahel à Bamako.** Sa première mission, fixée par JUROPS, est de diffuser le DIH et les bonnes pratiques. Outre les nombreux briefings qu'il dispense, il participe à la rédaction de procédures opérationnelles en veillant à y décliner le DIH. La première procédure qu'il a rédigée porte sur la diffusion du DIH. Il contribue à la mise au point de « *rules of engagement* » (ROE), prenant en compte le DIH. Ce LEGAD a également rédigé un code du soldat du G5S, qui tient compte des cultures et coutumes locales tout en respectant intégralement le DIH (voir *infra*) ;

– **mise en place par JUROPS d'un projet de formation au DIH et au droit international des droits de l'homme au profit des officiers du G5,** organisé en novembre 2018 à l'Institut international de droit humanitaire de San Remo. JUROPS a conçu le programme en lien avec cet institut. Différents sujets ont été abordés, en collaboration avec le CICR et des représentants de l'ONU : ciblage, capture et transfert de personnes, saisies de biens... Une nouvelle édition du stage doit avoir lieu cet hiver en Mauritanie ;

– **interventions au sein du collège de défense du G5,** école de guerre du G5 créée à Nouakchott, sur le thème notamment de l'articulation entre le DIH et la lutte contre le terrorisme.

La participation de LEGAD à des missions de formation est un levier précieux de diffusion du DIH. Ainsi, les LEGAD présents au Sahel effectuent régulièrement, depuis plusieurs années, des séances de formation au DIH et de diffusion des bonnes pratiques au profit des forces armées maliennes. Un LEGAD français participe également à la mission de l'OTAN en Irak (NMI). Lancée en octobre 2018, cette mission a notamment pour but de dispenser des formations et entraînements au sein des écoles militaires et des institutions du ministère de la défense irakien.

Par ailleurs, des militaires français sont également mobilisés *via* la participation de la France à des missions menées à un autre niveau. C'est le cas par exemple au sein des missions de formation de l'Union européenne (*European Union Training Mission* – EUTM), qui permettent de dispenser des cours sur le DIH aux forces armées locales (République centrafricaine, Mali).

La France accueille depuis quatre ans une formation annuelle de formateurs de l'ONU appelés à intervenir dans le cadre des OMP de l'organisation. La moitié des OMP se déroulant dans le monde francophone, l'Organisation internationale de la francophonie s'est également associée à ces formations. Cette mission permet de garantir une unicité de formation à des contingents d'origines diverses, et de s'assurer que les programmes nationaux de formation préalable aux déploiements soient conformes aux normes onusiennes.

Sur ce point, vos rapporteurs tiennent à souligner un point important, évoqué notamment avec les interlocuteurs rencontrés en République centrafricaine. **La diffusion du DIH implique un effort de pédagogie d'autant plus important qu'il doit parfois être présenté à des soldats dont la culture juridique est différente de celle, occidentale, qui a présidé à l'élaboration des conventions de Genève et de l'ensemble des instruments du DIH.** En République centrafricaine, comme l'a souligné le coordinateur du Comité de coordination des ONG internationales en Centrafrique, M. Baptiste Hanquart, la diffusion du DIH doit composer avec une justice de tradition spirituelle et un appareil judiciaire encore très peu développé. En outre, le DIH, du fait de son origine occidentale, est parfois perçu comme un ensemble de norme conçu pour asservir la population africaine. En audition, le directeur général de l'Appel de Genève M. Alain Délétroz est également revenu sur cette dimension du dialogue avec les groupes armés, qui s'appuie sur le recours à des experts, par exemple pour pouvoir s'adapter à la culture religieuse des interlocuteurs.

Sans adapter le DIH au point de le trahir, il est important que les conseillers juridiques français, au même titre que les ONG, demeurent sensibles à la prise en compte de cette dimension de leur mission.

Le respect du DIH dans le cadre des exportations d'armes

Ce point, qui ne concerne pas exclusivement le ministère des armées, doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

Le contrôle des exportations d'armements français est défini par **un cadre législatif et réglementaire rigoureux**, qui prend en compte les impératifs nationaux de souveraineté et de sécurité ainsi que les engagements internationaux en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération.

Ce cadre repose sur un principe de prohibition, mais prévoit un système d'autorisations par étapes et une concertation interministérielle permanente. L'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, codifiée dans le code de la défense, fixe comme principe de base que **l'exportation de matériels de guerre est prohibée, sauf autorisation.**

L'arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés ⁽¹⁾ fixe le champ des matériels soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert.

Le régime de contrôle des exportations de matériels de guerre et matériels assimilés est fondé sur les décisions prises par le Premier ministre, sur avis de la **Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)**. Présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, elle est composée des ministères chargés des affaires étrangères, des armées et de l'économie.

La CIEEMG formule ses avis dans le cadre des directives générales approuvées par les autorités politiques. Elle recourt d'une part à des critères généraux et d'autre part à des directives particulières dans le cas de situations spécifiques telles que les embargos, les zones en conflit ou en cas d'infractions aux droits de l'homme.

À ce titre, les avis de la CIEEMG sont rendus à la lumière :

– de la position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008, qui définit un ensemble de critères précis, notamment en matière de préservation de la stabilité régionale et de protection des droits de l’homme ;

– de nos engagements internationaux, dont le traité sur le commerce des armes (TCA) signé à New York le 3 juin 2013, ainsi que les régimes de sanction et les mesures restrictives imposés par les Nations unies, l’Union européenne et l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La prise en compte des droits de l’homme et du DIH est au cœur du traité sur le commerce des armes que la France a ratifié et qu’elle promeut.

Le respect du TCA conduit la CIEEMG à évaluer le respect du DIH.

Les obligations imparties par ce traité et la position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 sont doubles :

– instituer et tenir à jour un régime de contrôle national pour règlementer les exportations de pièces et de composants de matériels de guerre classiques ;

– subordonner l’autorisation d’exportation de tels matériels au respect de dix conditions cumulatives résultant du traité et de la position commune. Ces conditions regroupent plusieurs critères tenant au respect du droit international et au respect du DIH : évaluation du risque d’utilisation des équipements aux fins de commettre des violations graves du DIH, risques d’utilisation des équipements aux fins de faciliter des violations graves du DIH). La préservation de la paix et de la sécurité internationales et les risques de détournement sont également des critères, avec une évaluation du comportement du pays acheteur et des risques de détournement de la technologie ou des équipements.

Ce régime de décisions interministérielles doit permettre adaptation au contexte international. **La loi prévoit la possibilité pour les autorités françaises de suspendre, modifier, abroger ou retirer les licences d’exportation délivrées.**

- (1) Les matériels assimilés comprennent notamment des équipements spécialement conçus ou modifiés pour un usage militaire, des parties, composants, accessoires, et matériels d’environnement spécifiques ainsi que divers équipements, logiciels et documentations.

Source : direction des affaires juridiques du ministère des armées.

B. LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : UNE PRIORITÉ DIPLOMATIQUE

Comme l’a rappelé l’Appel à l’action pour renforcer le respect du DIH et de l’action humanitaire reposant sur des principes, présenté formellement le 26 septembre 2019 par le ministre de l’Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian et son homologue allemand dans le cadre de l’Alliance pour le multilatéralisme, **la France est engagée diplomatiquement pour le respect du DIH**. À l’heure où, de l’aveu des diplomates auditionnés par vos rapporteurs, le respect du DIH peut être de plus en plus difficile et de moins en moins consensuel dans des enceintes multilatérales comme l’ONU, l’engagement diplomatique de la France passe par différents canaux. Ces canaux sont bilatéraux et multilatéraux, et vont de l’élaboration de normes à l’action humanitaire et aide au développement dans les zones de crise.

La deuxième **stratégie humanitaire française**, qui s'étale sur 2018-2022 après une première édition, plus succincte, qui valait pour 2012-2017, inclut ainsi quinze décisions dont la moitié environ concerne le DIH.

La stratégie humanitaire de la France pour 2018-2022

Cette stratégie s'inscrit dans le contexte d'une augmentation des besoins humanitaires, principalement alimentés par les conflits. Vingt-trois pays, sur les vingt-cinq ciblés par les plans de réponse humanitaires pour 2018 coordonnés par l'ONU, sont ainsi en situation de conflit. À cela s'ajoute l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles. Les crises tendent, par ailleurs, à se prolonger : 84 % de fonds humanitaires sont alloués à des crises qui durent depuis plus de trois ans. Cette situation est aujourd'hui aggravée par la multiplication des violations du DIH.

Face à cette augmentation des besoins, la communauté internationale s'est réunie lors du Sommet humanitaire mondial organisé à Istanbul en mai 2016 afin de refonder son action humanitaire. Suite à cela, la négociation d'un « **Grand Bargain** » a été déclenchée. C'est le principal forum au sein duquel les donateurs et les acteurs travaillent ensemble pour améliorer l'efficacité de l'action humanitaire. La France a rejoint à l'automne 2017 le Grand Bargain.

La stratégie française pour 2018-2022 est orientée autour de **trois grands axes** : l'augmentation des moyens et l'amélioration de leur emploi ; l'inscription de l'action humanitaire dans le traitement durable des crises ; et le renforcement du respect du DIH.

La France engage également son appareil diplomatique dans cette stratégie afin d'accroître le respect du DIH. Elle attache ainsi une attention particulière à la formation de ses diplomates au droit humanitaire. De façon générale, **la France promeut six types d'actions allant dans ce sens** : (1) le renforcement de la protection des personnels humanitaires et médicaux, des enfants dans les conflits armés et de la lutte contre les violences faites aux femmes ; (2) la mise en place d'un forum des États sur le respect du DIH dans le cadre des discussions menées au sein de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; (3) l'encadrement du recours au veto au CSNU en cas d'atrocités de masse ; (4) la lutte contre l'impunité des auteurs de violations du DIH ; (5) la reconnaissance de l'application du DIH dans le cyberspace ; (6) le développement du dialogue humanitaire. Ces lignes directrices sont toutes rattachées à des actions concrètes, qui permettront à la France de mettre en place sa stratégie humanitaire pour 2018-2022.

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

1. Une priorité de notre agenda multilatéral

L'engagement diplomatique de la France au service du DIH, qui transparait au fil des pages de ce rapport, s'est notamment concentré sur quelques priorités sur lesquelles vos rapporteurs ont souhaité revenir.

Cet engagement est ancien.

Ainsi les engagements de Paris en vue de protéger les enfants contre une utilisation ou un recrutement illégaux par des groupes ou des forces armées et les

principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés ont été adoptés en 2007 (voir *supra*) et restent une référence pour la protection des enfants dans les conflits armés. Dix ans après leur adoption, la France a organisé en février 2017 une grande conférence intitulée « Protégeons les enfants de la guerre » qui a réuni près de cent vingt délégations d'acteurs œuvrant pour la protection des enfants dans les conflits armés.

La France est également un soutien de premier plan de l'ONU concernant la promotion de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » qui aborde la place des femmes dans les conflits armés mais aussi dans les processus de paix. Pour rappel, l'action de l'ONU pour lutter contre les violences sexuelles en temps de conflits se décline en deux axes forts : la prévention d'une part, la dissuasion et la punition d'autre part.

Plusieurs initiatives ont ainsi été prises pour concrétiser les engagements des neuf résolutions « Femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité :

– **l'élaboration de plans nationaux d'action, structurant en particulier les politiques nationales de lutte contre les violences sexuelles.** En avril 2019, soixante-dix-neuf États avaient publié un plan national d'action sur cet agenda. La France a publié son premier plan en 2010 et le second, adopté en 2015, est arrivé à échéance en 2018. Le troisième plan national d'action, en cours de rédaction, mettra en particulier en avant la protection des femmes contre les violences sexuelles par un soutien accru à l'accès des survivantes à la justice et un soutien psycho-social en vue de leur réinsertion. De son côté, l'Union européenne a adopté en novembre 2018 son approche stratégique pour l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et développe actuellement son premier plan national d'action ;

– **une action dans le cadre de la présidence française du G7.** La France a érigé l'égalité entre les femmes et les hommes comme l'une des priorités de sa présidence du G7 en 2019. À l'occasion de la réunion des ministres des affaires étrangères de Dinard en avril 2019, la France a ainsi promu dans un communiqué conjoint un renforcement de l'action internationale pour protéger les victimes de violences sexuelles et améliorer leur accompagnement médical, psychologique et social en vue de leur réintégration dans leurs sociétés. Cette initiative, portée en lien avec le projet du docteur Denis Mukwege de mettre en place un **Fonds international de réparation pour les victimes de violences sexuelles**, a pour objectif d'améliorer la prise en charge des victimes de violences sexuelles jusqu'à leur rétablissement complet.

Par ailleurs, **la France a fait de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves une priorité portée au niveau du CSNU.** La France promeut ainsi depuis 2013 l'encadrement du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, sous la forme d'un engagement collectif (sans modification de la Charte des Nations unies) à ne pas y recourir lorsque des atrocités de masse sont constatées. Plus précisément, le Secrétaire général, sollicité par le Haut-commissaire aux droits de l'homme et/ou cinquante États membres, pourrait

saisir le Conseil de sécurité sur une situation où des crimes de masse sont constatés. Deux réunions ont été organisées à l'ONU conjointement avec le Mexique, en 2014 et 2015.

La France a récemment élargi ses priorités en matière de respect du DIH, avec **une attention particulière apportée aux personnels médicaux et humanitaires**, jusqu'à l'Appel à l'action présenté en septembre 2019.

La France a ainsi été l'auteure en octobre 2017 d'une **déclaration politique sur la protection du personnel médical dans les conflits armés**, désormais adoptée par quarante-sept États ⁽¹⁾. Avec cette déclaration, les États engagés :

– reconnaissent l'importance des recommandations du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution 2286 du Conseil de sécurité ;

– acceptent de réviser leurs législations nationales pour se conformer au DIH en ce qui concerne la protection médicale ;

– conviennent d'évaluer les risques potentiels d'utilisation des transferts d'armes pour commettre ou faciliter de graves violations DIH, d'envisager des mesures d'atténuation et de s'abstenir de tels transferts si l'évaluation conclut à un risque clair ;

– demandent au Conseil de sécurité d'adopter les mesures adaptées afin de faire face aux actes de violence répétés, ainsi qu'à tout acte empêchant la fourniture de soins médicaux dans les conflits armés et demandent d'inclure cette question dans le mandat des opérations de maintien de la paix ;

– acceptent de revoir leur doctrine militaire pour inclure la protection de la mission médicale dans la planification et la conduite de leurs opérations.

Réaffirmant l'ambition portée par la déclaration politique, les ministres français et allemand des affaires étrangères ont lancé le 1^{er} avril 2019 une campagne de mobilisation pour **la préservation de l'espace humanitaire**, soit la capacité pour ceux qui portent secours aux victimes des conflits d'exercer leur mission de manière sûre et efficace.

2. Une dimension de notre action humanitaire et de notre aide publique au développement

Dans un contexte où les conflits entraînent non seulement des besoins humanitaires immédiats, mais aussi et surtout la **nécessité d'un continuum entre l'action humanitaire et le développement, afin de briser les cycles de violence**

(1) Albanie, Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chili, Chypre, Côte d'Ivoire, Émirats Arabes Unis, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Grèce, Guatemala, Guinée Équatoriale, Irlande, Italie, Japon, Kazakhstan, Koweït, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maroc, Mauritanie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République centrafricaine, République dominicaine, Roumanie, Sénégal, Slovaquie, Suède, Suisse, Tunisie, Ukraine et Uruguay.

et d'exactions, l'aide publique au développement de la France doit aussi être mentionnée. Cela est d'autant plus important que le président de la République s'est engagé à porter d'ici 2022 l'aide publique au développement (APD) à 0,55 % du revenu national brut, et à consacrer 500 millions d'euros à l'aide humanitaire et alimentaire et à la stabilisation.

L'aide humanitaire française, multilatérale ou bilatérale, a trois principales composantes : les contributions internationales aux agences humanitaires des Nations unies et au CICR, l'Aide alimentaire programmée et enfin le Fonds d'urgence humanitaire, géré par la Mission d'action humanitaire du Centre de crise et de soutien (CDCS). La France a adopté à l'occasion du Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) de 2018 **une stratégie de réponse aux situations de fragilités et de vulnérabilités, intitulée « Prévention, résilience et paix durable (2018-2022) »**, afin de renforcer son soutien aux pays en crise, en sortie de crise et en situation de fragilité.

Concernant les contributions multilatérales, la prévision budgétaire pour 2020 s'élève à **133 millions d'euros à destination des agences des Nations unies** et notamment du HCR, de l'UNICEF et du BCAH pour ce qui est de l'action d'urgence humanitaire et de la stabilisation, et du PNUD pour ce qui est de l'aide au développement. Parmi les « autres contributions volontaires », vos rapporteurs se félicitent du soutien apporté au **Fonds au mondial en faveur des victimes de violences sexuelles**, lancé à l'automne 2019 par le docteur Denis Mukwege. Une première enveloppe de 2 millions d'euros est prévue pour 2020, la France ayant annoncé un soutien de 6 millions d'euros sur trois ans.

Pour les aides bilatérales, le **Fonds d'urgence humanitaire** géré par le CDCS, principal instrument bilatéral de l'action humanitaire et de stabilisation, permet d'intervenir dans des zones de crise, y compris dans les cas de crises prolongées souvent liées à des conflits ⁽¹⁾. Dans ces cas-là, l'action humanitaire du CDCS passe prioritairement par des partenaires, essentiellement des ONG. Le montant alloué pour 2020 s'élève à 80,7 millions d'euros, reflétant une hausse qui doit s'accompagner d'une réorganisation du CDCS selon un rapprochement des missions pour l'action humanitaire et pour la stabilisation, sous la bannière « Centre des opérations humanitaires et de la stabilisation ». Ce rapprochement reflète en partie l'attention apportée aux renforcements des liens entre action humanitaire et aide au développement, selon **un continuum entre l'action d'urgence, la stabilisation et l'aide publique au développement**.

Sur ce point, **la facilité Paix et résilience « Minka »** de l'Agence française de développement (AFD), créée en mars 2017, a vu sa dotation augmenter progressivement, pour atteindre 200 millions d'euros en 2020, contre 172,5 millions d'euros en 2019 et conformément aux conclusions du dernier CICID. Le fonds Minka a été créé afin de renforcer l'action de la France pour la paix et la

(1) À cela s'ajoute la ligne budgétaire Aide budgétaire post-conflit et sorties de crises, pour un montant de plus de 14 millions d'euros.

stabilité internationale, et d'investir dans le même temps pour la prévention des crises en agissant en amont sur les fragilités dont elles se nourrissent. Comme l'a souligné en audition M. Charles Tellier, responsable de la division fragilités, crises et conflits à la direction des opérations de l'AFD, le fonds Minka a ainsi pour objectif de s'adapter à l'évolution des crises et à l'existence de cycles de violence, qui implique de pouvoir agir sans attendre une normalisation.

La doctrine d'emploi de Minka est adaptée aux contextes de crises, tant sur le plan stratégique, qu'opérationnel. Le fonds a vocation à contribuer directement au retour à la paix, en cherchant à agir sur les déterminants de la crise et sur la restauration du lien social. Pour être éligible à un financement Minka, un projet doit cibler directement et principalement les causes profondes (exemple : sentiment de marginalisation de certains groupes sociaux, faible légitimité de l'État) ou immédiates (exemple : conflits fonciers, attractivité de groupes armés auprès d'une jeunesse désœuvrée) de la crise. Minka finance également des projets visant, en prévention, à atténuer les effets d'une crise ou, au minimum, veillant à ne pas aggraver le conflit. Les ressources Minka sont octroyées selon quatre critères cumulatifs : exposition élevée de la zone considérée à des chocs majeurs (endogènes ou exogènes), faible capacité à y faire face, degré de propagation élevé des tensions ou des chocs, avantage comparatif de la France et de l'AFD pour y jouer un rôle.

Parmi les projets déployés par ce fonds, on peut notamment citer :

– **l'Initiative Minka Sahel**, qui investit dans l'accès équitable et inclusif aux ressources naturelles et aux services essentiels ; l'insertion socio-économique des groupes vulnérables ; l'insertion des institutions justes, transparentes et proches des citoyens, pour contribuer à prévenir et endiguer les conflits violents au Sahel, tout en renforçant le lien social entre communautés et la confiance entre les populations et leurs institutions ;

– **l'Initiative Minka crise centrafricaine**, qui investit dans le désenclavement du pays, la gouvernance des institutions aux niveaux central et local, et des opportunités économiques pour les populations les plus fragilisées, pour contribuer à accompagner la sortie de crise et soutenir la construction de la paix.

Enfin, la France a joué un rôle clef dans la création de **l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit (ALIPH)**, créée en 2017 sur une initiative franco-émirienne et préconisée par le rapport Martinez. Basée à Genève, ALIPH met en œuvre des projets de sauvegarde du patrimoine exposé aux conflits armés. Elle intervient dans trois domaines : la protection préventive pour atténuer les risques de destruction, les mesures d'urgence pour assurer la sécurité du patrimoine, et les actions post-conflits pour que les populations puissent à nouveau jouir de leur patrimoine culturel.

ALIPH a recueilli 60 millions de dollars pour la mise en œuvre de son plan stratégique 2019-2021, dont 30 millions fournis par la France. Parmi les projets mis en place, on peut notamment mentionner la réhabilitation du musée de Mossoul,

saccagé par des membres du prétendu État islamique, et la réhabilitation du tombeau des Askia à Gao au Mali, fragilisé par l'occupation de la ville par des groupes armés en 2012 et 2013.

3. Un engagement européen

L'Union européenne constitue également une plateforme diplomatique de promotion du DIH. L'engagement de l'UE a pris la forme de « **lignes directrices concernant la promotion du DIH** », qui décrivent l'ensemble des instruments opérationnels dont dispose l'UE pour promouvoir le DIH⁽¹⁾. Initialement formulées en 2009, elles ont été depuis mises à jour.

Le groupe « Droit international public » (COJUR) du Conseil a été chargé de présenter **un rapport annuel sur la mise en œuvre de ces lignes directrices**, dont la deuxième édition a été présentée en juin 2019, concernant la période allant de juillet 2017 à décembre 2018. Parmi les principales recommandations formulées, figurent le rôle stratégique qui doit être assumé par le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, afin notamment d'augmenter la visibilité des actions de l'UE, la nécessité d'intégrer plus systématiquement des éléments relatifs au DIH dans les conclusions du Conseil et dans les points de discussion du Conseil affaires étrangères, des appels renforcés aux pays tiers pour qu'ils appliquent le DIH, une mobilisation de tous les instruments disponibles pour répondre aux violations du DIH, et une sensibilisation sur ce sujet des agents des institutions européennes.

La mobilisation de l'Union européenne sur le DIH ne se limite pas au cadre du **COJUR**. Le groupe « Aide humanitaire et action alimentaire » (**COHAFA**) du Conseil est également impliqué. La direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (**ECHO**), chargée de l'aide humanitaire et de la protection civile porte également le sujet du DIH au niveau européen, et **vos rapporteurs appellent à un engagement réaffirmé du nouveau collège de commissaires dans ce domaine**.

C. LE RÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

1. Un organisme de conseil et de contrôle

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) est considérée par le CICR et la Croix-Rouge française comme la commission nationale de mise en œuvre du DIH. La mission de la CNCDDH a été élargie aux situations humanitaires d'urgence, aux dispositifs permettant de faire face à ces situations et à l'application du DIH par le décret n° 96-791 du 11 septembre 1996, et son rôle de

(1) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52009XG1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52009XG1215(01)).

commission nationale de mise en œuvre du DIH a été confirmé par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la commission.

L'existence d'une telle commission n'est pas imposée par les conventions de Genève, mais il s'agit d'un élément précieux pour favoriser la mise en œuvre du DIH par la France.

La CNCDH a deux missions principales : conseiller et aider le gouvernement dans la mise en œuvre et la diffusion du DIH et contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux dans ce domaine. En vertu de la loi du 5 mars 2007 et du décret d'application n° 2007-1137 du 26 juillet 2007, la CNCDH peut « *de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics [...] sur la ratification des instruments internationaux relatifs au DIH et, le cas échéant, sur la mise en conformité de la loi nationale avec ces instruments* ». Elle peut également « *évoquer toutes questions ayant trait à une situation humanitaire d'urgence et susciter des échanges d'informations sur les dispositifs permettant de faire face à des situations* ».

Elle est compétente « *pour formuler des avis sur les différentes formes d'assistance humanitaire mises en œuvre dans les situations de crise* ». La CNCDH a, à ce jour, adopté une quarantaine d'avis sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de DIH, sur l'action humanitaire ou sur des situations particulières. Parmi les avis rendus récemment, on peut mentionner l'avis du 2 octobre 2018 sur l'incidence de l'application de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire ⁽¹⁾, l'avis du 2 juillet 2015 sur la protection des biens culturels en période de conflit armé ⁽²⁾, ou encore l'avis du 22 mai 2014 sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires ⁽³⁾.

En matière de DIH, la CNCDH s'appuie notamment sur un groupe de travail permanent dédié.

La mission de contrôle de la CNCDH se traduit également par l'élaboration tous les deux d'un rapport sur les droits de l'homme en France, dont une partie est consacrée au DIH. Ce rapport présente l'état des ratifications par la France des instruments conventionnels de DIH, des engagements thématiques et opérationnels pris dans le cadre des conférences du CICR, de l'Union européenne ou du CSNU, et signale les principales lacunes qui subsistent dans leur mise en œuvre. La dernière édition de ce rapport intitulé *Les droits de l'homme en France. Regards portés par les instances internationales* est parue en 2017, pour les années 2014 à 2016, et la prochaine est attendue pour le second semestre 2020 ⁽⁴⁾.

(1) https://www.cncdh.fr/sites/default/files/181002_avis_lutte_contre_le_terrorisme_et_aide_humanitaire.pdf.

(2)

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HO/CLT/pdf/AvisProtectionBiensCulturelsFRA_NCE_03.pdf.

(3) https://www.cncdh.fr/sites/default/files/14.05.22_avis_travailleurs_humanitaires_0.pdf.

(4) https://www.cncdh.fr/sites/default/files/les_droits_de_lhomme_en_france_2014_vf_1.pdf.

La CNCDDH coopère régulièrement avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et fait part notamment de ses recommandations pour l'élaboration de la stratégie humanitaire de la France, avec une attention particulière pour le respect du DIH et du DIDH.

2. Un vecteur de coopération internationale

La CNCDDH participe aux Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tous les quatre ans, ainsi qu'aux « réunions universelles » également organisées par le CICR et permettant de rassembler les différentes commissions nationales de mise en œuvre du DIH ⁽¹⁾. Le décret du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la CNCDDH mentionne son rôle de coopération « avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire ».

La CNCDDH peut ainsi échanger avec les commissions et autres instances nationales de DIH dans le cadre de ces réunions, dont cinq éditions ont eu lieu à ce jour sur différents thèmes : statut et fonctionnement des organes nationaux de DIH (1996), mesures et mécanismes juridiques destinés à prévenir les disparitions, établir le sort des personnes portées disparues et venir en aide à leurs familles (2007), prévention et répression des violations graves du DIH (2010), renforcement de la protection dans les conflits armés à travers le droit interne et les politiques nationales (2016). Ces réunions permettent d'échanger des expériences, d'identifier les bonnes pratiques et les modes opératoires permettant d'améliorer le respect du DIH et d'accroître l'efficacité des commissions nationales dédiées.

De façon générale, la CNCDDH coopère également de façon étroite avec le CICR, ainsi qu'avec de nombreuses ONG.

II. 25 PROPOSITIONS POUR RENFORCER LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

1. Recommandation n°1 : élaborer annuellement un rapport sur la mise en œuvre nationale du DIH, qui serait présenté au Parlement

Si le CICR entretient une base de données très riche sur l'application nationale du DIH, déclinée par thèmes et par pays ⁽²⁾, la France pourrait élaborer, comme le fait depuis peu le Royaume-Uni ⁽³⁾, **un rapport annuel présentant la mise en œuvre du DIH au plan national**. Afin d'éviter de « doubler » le rapport de la CNCDDH, ce rapport, qui serait co-écrit par la direction des affaires

(1) <https://www.icrc.org/fr/document/tableau-des-commissions-et-autres-instances-nationales-de-droit-international-humanitaire>.

(2) <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/vwLawsByCountry.xsp>.

(3)

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784696/Voluntary_Report_on_the_Implementation_of_International_Humanitarian_Law_at_Domestic_Level.pdf.

juridiques du ministère des armées, la cellule JUROPS et la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, présenterait l'ensemble des instruments de droit conventionnel adoptés, leur déclinaison législative et opérationnelle nationale, les engagements diplomatiques pris par la France, mais aussi les modalités de diffusion et d'application du DIH par les forces armées françaises.

Il s'agirait, en constituant ainsi une présentation de l'existant, de **valoriser l'ensemble des efforts déployés par la France** pour respecter et faire respecter le DIH. **Le rapport pourrait être présenté devant les commissions compétentes du Parlement.**

2. Recommandation n°2 : adopter une position équilibrée dans les négociations de la future déclaration politique sur l'usage des armes explosives en zones peuplées

Cent trente-trois États dont la France se sont réunis à Vienne les 1^{er} et 2 octobre derniers sur le thème de la protection des civils dans les guerres urbaines. Plus de quatre-vingts États se sont prononcés en faveur de l'adoption d'une déclaration politique sur l'usage des armes explosives en zones peuplées, en vue de laquelle le premier cycle de négociations a eu lieu en novembre. Il doit être suivi de deux nouveaux cycles de négociations, avec pour objectif l'organisation d'une conférence finale à Dublin au mois de mai 2020. À ce stade, la France a adopté comme base des principes clef communs avec l'Allemagne et le Royaume-Uni.

L'enjeu de ces négociations porte avant tout sur le degré d'engagement qui sera pris par les signataires concernant l'usage des armes explosives en zones peuplées. Si Handicap International appelle à mettre fin à l'usage des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées, le CICR a proposé l'adoption d'un principe d'évitement. En d'autres termes, l'usage de ces armes en zones peuplées ne serait pas exclu, mais impliquerait une inversion de la charge de la preuve pour les belligérants, qui devraient pouvoir prouver que dans telle ou telle situation, l'usage d'une telle arme n'aura pas d'impact sur les civils. Il y a quelques semaines, le Secrétaire général des Nations unies et le président du CICR ont lancé un appel à conjoint à l'évitement de l'usage des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées ⁽¹⁾.

Comme le souligne la définition du « large rayon d'impact » fournie par le CICR, l'usage de ces armes induit un haut degré de probabilité d'effets disproportionnés, créant un risque en matière de respect du DIH. D'un autre côté, les modalités actuelles de la guerre urbaine appellent aussi à évaluer avec toute la rigueur nécessaire les risques de favoriser les groupes armés qui évoluent dans ce type d'environnement. Dans ce contexte, vos rapporteurs appellent les négociateurs français à adopter une position ouverte et équilibrée, en analysant l'impact de

(1) <https://www.un.org/press/fr/2019/sg2251.doc.htm>.

l'usage de ces armes en zones peuplées à la lumière des principes fondamentaux du DIH et tenant compte des enjeux humanitaires soulevés.

3. Recommandation n° 3 : organiser des rencontres périodiques thématiques sur le DIH

La résolution n° 2 formulée à l'issue de la trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (en décembre 2015) prévoyait la mise en place d'un processus intergouvernemental visant à créer un forum interétatique sur le DIH et sa mise en œuvre. Cette idée, soutenue par la France dans sa Stratégie humanitaire 2018-2022, a rencontré les réticences de certains États et a à ce stade été mise de côté.

La pertinence de rencontres plus régulières sur le DIH et sa mise en œuvre n'en reste pas moins entière. À défaut d'un forum réunissant l'ensemble des États parties aux conventions de Genève, **vos rapporteurs appellent à la tenue de rencontres périodiques thématiques à intervalles plus rapprochés que les Conférences internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui n'ont lieu que tous les quatre ans. À cet effet, les réunions universelles rassemblant les commissions nationales compétentes en matière de DIH pourraient avoir lieu plus régulièrement, idéalement à un rythme annuel.**

La prochaine conférence, qui aura lieu du 9 au 12 décembre 2019 à Genève, crée une opportunité de valorisation de cette proposition.

4. Recommandation n° 4 : davantage prendre en compte le DIH dans la nomination des personnalités qualifiées membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

La nomination des membres de la CNCDH passe par un arrêté du Premier ministre, qui s'appuie sur un comité consultatif composé du vice-président du Conseil d'État et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

La loi du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et l'article 4 du décret du 26 juillet 2007 prévoient que les représentants d'ONG appelés à être nommés membres doivent être issus d'ONG « *dans le domaine des droits de l'homme, du DIH ou de l'action humanitaire* ». On trouve ainsi parmi les membres de la CNCDH des membres de la Croix-Rouge française, de Médecins du Monde ou encore d'Action contre la faim. Parmi les personnalités qualifiées figurent également des spécialistes du DIH, bien que cette spécificité ne soit pas expressément mentionnée dans le décret, qui pourrait être modifié en ce sens.

Surtout, vos rapporteurs ont été alertés sur la nécessité de **renforcer la représentation des spécialistes du DIH dans le choix des membres de la CNCDH**, afin de renforcer sa capacité de conseil et de contrôle et de valoriser son

rôle de référent national en matière de DIH, **souvent moins bien connu que sa mission relative aux droits de l'homme.**

5. Recommandation n° 5 : renforcer la mission de conseil et de contrôle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

En cohérence avec la recommandation précédente, vos rapporteurs s'associent à la CNCDH pour appeler à ce que lui soit octroyé **le statut de membre observateur au sein du groupe de concertation humanitaire et du comité de pilotage de la Conférence nationale humanitaire**, afin de pleinement participer à l'évaluation de la Stratégie humanitaire française.

Vos rapporteurs plaident également en faveur d'une **consultation systématique de la CNCDH sur tous les travaux préparatoires de projets ou de propositions de loi portant sur la mise en œuvre du DIH**, afin de pouvoir appliquer son rôle de conseil en la matière. Si une telle évolution n'implique pas nécessairement d'évolution de la loi, elle pourrait être consacrée en modifiant l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007.

Sur le volet contrôle, **il pourrait être utile de développer davantage la partie consacrée au DIH dans le rapport remis tous les deux ans sur les droits de l'homme.** Si l'état des lieux des outils existants est déjà dense, cette évolution permettrait de faire toute la place nécessaire aux recommandations de la CNCDH pour renforcer la mise en œuvre nationale du DIH. Par ailleurs, **vos rapporteurs suggèrent une évolution du titre du rapport, afin de rendre plus visible la place occupée par le DIH.**

6. Recommandation n°6 : créer des modules de sensibilisation au DIH à destination des parlementaires

Afin de renforcer *a priori* les outils de contrôle et de législation des parlementaires, **une sensibilisation au DIH et à ses modalités de mise en œuvre au plan national pourrait être organisée sous la forme de modules dédiés**, comme il en existe déjà pour les magistrats, et qui permettrait de renforcer le rôle de sensibilisation que doivent aussi avoir les parlementaires.

Le CICR, qui édite un *Guide à l'usage des parlementaires* sur le DIH, serait en charge de l'élaboration de ces modules qui pourraient aussi aborder des sujets thématiques d'actualité, nombreux à comporter une dimension relevant du DIH (lutte contre le terrorisme, dissuasion nucléaire, protection du patrimoine culturel, lutte contre les violences sexuelles, *etc.*). **La délégation du CICR à Paris a déjà confirmé à vos rapporteurs sa disponibilité pour mettre en œuvre ces modules.**

7. Recommandation n° 7 : continuer d’œuvrer pour l’application du DIH au gré des développements de l’intelligence artificielle

Si les systèmes d’armes létaux autonomes (SALA) n’existent pas à proprement parler aujourd’hui, la France s’est déjà pleinement impliquée dans l’évaluation des enjeux éthiques, juridiques et opérationnels de ces armes potentielles. La France a ainsi contribué aux réflexions du Groupe gouvernemental d’experts mis en place 2017 au sein de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC), notamment en proposant avec l’Allemagne les éléments d’une déclaration politique présentée et ouverte à l’endossement dans le cadre de « l’Alliance pour le multilatéralisme » le 26 septembre 2019 ⁽¹⁾. Elle s’appuie sur onze principes directeurs, dont l’applicabilité du DIH à tous les systèmes d’armes, y compris autonomes, et la nécessité d’une responsabilité humaine préalable à toute décision d’usage des armes autonomes.

S’il ne paraît pas pertinent de plaider à ce stade pour l’adoption d’un nouvel accord international qui porterait spécifiquement sur les SALA, vos rapporteurs appellent à réaffirmer notre engagement dans les réflexions à mener et se tenir prêts, le moment venu, à proposer l’adoption d’un nouvel instrument juridique international contraignant pour encadrer le recours aux armes autonomes.

8. Recommandation n° 8 : développer la recherche française sur les violences sexuelles dans les conflits armés

Le phénomène des violences sexuelles dans les conflits armés doit être mieux connu pour être mieux combattu. Or, **la recherche française sur cette question, tout particulièrement dans le domaine juridique, connaît d’importantes marges de progression.** Le renforcement de la recherche française sur les violences sexuelles en contexte de conflit armé devrait pour vos rapporteurs **figurer dans le prochain agenda national « Femmes, paix et sécurité », actuellement en cours d’élaboration interministérielle.**

Il existe relativement peu d’experts, de ressources bibliographiques et d’évènements académiques sur la question ⁽²⁾. La critique féministe du droit, qui a

(1) Au 20 septembre 2019, ont endossé la déclaration : Albanie, Algérie, Argentine, Australie, Autriche, Biélorussie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Croatie, Chypre, Cuba, République tchèque, République dominicaine, Salvador, Estonie, Finlande, France, Gabon, Allemagne, Grèce, Guatemala, Saint-Siège, Honduras, Hongrie, Inde, Irak, Irlande, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Koweït, République démocratique populaire lao, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Monténégro, Maroc, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République de Corée, Moldavie, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Afrique du Sud, Espagne, Sri Lanka, Palestine, États-Unis d’Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, Suède, Suisse, Togo, Tunisie, Turquie, Ouganda, Vénézuéla, Zambie, ainsi que l’Égypte (qui a signé mais non ratifié la CCAC).

(2) Évènements académiques recensés récemment : 29 mars 2019 : « Colloque viol de guerre : comment rendre justice ? » par l’IUV-IFJD (Institut francophone pour la justice et la démocratie/Institut universitaire Varenne) en partenariat avec le Pôle Crimes contre l’humanité – Crimes et délits de guerre du TGI de Paris ; 24 janvier 2018 : « Colloque : Les violences sexuelles dans les conflits armés », à l’Université d’Angers ;

permis aux chercheurs juristes anglo-saxons de se saisir du sujet des violences sexuelles dans les conflits armés, est peu développée en France et concerne surtout les problématiques nationales. La difficulté de mener des recherches de terrain pour des raisons de sécurité, et la faible généralisation de l'apprentissage du DIDH, du DIH et du droit pénal international dans les cursus universitaires juridiques sont aussi des facteurs explicatifs. Enfin, le cloisonnement des disciplines est défavorable au développement des connaissances sur ce sujet transversal. Ainsi les études de genre et les études sur la guerre, qui apparaissent comme les voies d'entrée les plus judicieuses, ne se croisent que rarement.

Vos rapporteurs appellent à **un développement de la recherche universitaire française, juridique mais sans exclusive, sur les violences sexuelles dans les conflits armés**. Cela doit d'abord passer par **une approche volontariste des universités et des laboratoires existants** (inscription d'enseignements dédiés dans les cursus universitaires juridiques concernés, organisation de colloques pluridisciplinaires), mais pourrait aussi être favorisé par **l'octroi de bourses dédiées ou la création d'un laboratoire de droit portant spécifiquement sur cette question**. Plusieurs axes de recherche doivent être privilégiés : identification et reconnaissance des victimes, accès aux services de santé sexuelle et reproductive, accès à la justice et octroi de réparations aux victimes.

Une ou plusieurs « cliniques juridiques » pourraient être créées en France, ainsi que des veilles juridiques permanentes sur l'activité des cours et tribunaux internationaux ou régionaux sur cette question, avec pour objectif la création d'une base de données.

9. Recommandation n° 9 : renforcer l'implication des parlementaires dans l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre de l'Agenda « Femmes, paix et sécurité »

Conformément aux préconisations du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes dans son avis sur le deuxième agenda national « Femmes, paix et sécurité », **les parlementaires pourraient être davantage associés à la mise en œuvre des agendas pluriannuels, via la présentation d'un rapport annuel devant les commissions des affaires étrangères et les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**. Ce rendez-vous permettrait aussi aux parlementaires de **participer à l'élaboration de l'agenda pluriannuel suivant**.

10. Recommandation n° 10 : continuer d'œuvrer en faveur de l'accès à la santé des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs, en toutes circonstances

Sous la pression de plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité, la mention de la santé sexuelle et reproductive des femmes a été retirée du projet de la résolution 2467, adoptée en avril dernier, alors même qu'elle constituait un acquis en faveur des droits des femmes dans les situations de conflits armés, mentionné dans les résolutions 1889 de 2009 et 2106 de 2013.

Vos rapporteurs souscrivent pleinement à la position adoptée par la France sur ce sujet, et déplorent avec force ce retrait. Les victimes de violences sexuelles, tout particulièrement en contexte de conflit armé, ont un besoin impératif de ces soins qui doivent être accessibles y compris en zones de conflit.

11. Recommandation n° 11 : réaffirmer l'initiative française visant à encadrer le recours au veto au Conseil de sécurité des Nations unies en cas d'atrocités de masses

La France promeut depuis **2013 l'encadrement du droit de veto des membres permanents, lorsque des atrocités de masses, qui constituent des violations graves du DIH, sont constatées.** Au 16 avril 2019, cent un États avaient signé une déclaration politique de soutien à cet effort, et coparrainée par le Mexique. **À l'heure où la France reste le seul membre permanent du Conseil de sécurité à avoir pris cet engagement, vos rapporteurs affirment leur soutien à la poursuite de cette initiative.** Il en va de la lutte contre l'impunité des plus graves violations du DIH.

12. Recommandation n° 12 : concourir à la création d'un statut international du personnel humanitaire

Dans son avis de 2014 sur les travailleurs humanitaires, la CNCDH invite le Gouvernement à concourir à la création d'un statut international du personnel humanitaire, en soutenant le développement de normes applicables indépendamment de l'existence ou non d'un conflit armé.

Dans la continuité de la déclaration politique d'octobre 2017 sur le personnel médical, vos rapporteurs invitent à ouvrir une réflexion sur cette perspective, qui pourrait emprunter plusieurs voies : proposition au niveau du CSNU de la création d'un mandat de rapporteur spécial sur la protection du personnel humanitaire, réflexion sur l'adoption d'une convention sur la sécurité des personnels humanitaires et médicaux en temps de conflit armé, création dans le droit pénal français d'une circonstance aggravante lorsque des actes de violence sont commis à l'encontre du personnel humanitaire employé d'organisations humanitaires françaises, en dehors de cas de conflit armé.

13. Recommandation n° 13 : œuvrer en faveur de l'adoption d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité

À l'initiative de la Belgique, des Pays-Bas et de la Slovénie, des discussions ont été lancées en 2011 en vue de l'adoption d'un instrument multilatéral permettant d'améliorer, de simplifier et de rationaliser des dispositions spécifiques sur l'entraide judiciaire et l'extradition concernant la poursuite des crimes internationaux les plus graves.

La France soutient cette initiative depuis 2017, aux côtés de 68 autres États. Vos rapporteurs, convaincus de l'utilité opérationnelle que ce type d'outils peut avoir, plaident en faveur d'une adoption rapide de cet instrument, qui pourra contribuer à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves.

14. Recommandation n° 14 : Mettre en œuvre la recommandation numéro 9 du rapport de Michel Fanget de Jean-Paul Lecoq de juillet 2018 sur l'arme nucléaire dans le monde, en adoptant une position plus ouverte sur le Traité d'interdiction des armes nucléaires

Le rapport de Michel Fanget et Jean-Paul Lecoq sur *L'arme nucléaire dans le monde, 50 ans après l'adoption du Traité de non-prolifération nucléaire* invite à adopter une position plus ouverte sur le traité d'interdiction des armes nucléaires, que la France n'a pas signé :

« La France devrait atténuer ses critiques à l'encontre du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) et des pays qui ont contribué à son adoption, de façon à montrer que nous comprenons et prenons en compte les préoccupations de ces États et leur aspiration à une gouvernance mondiale plus équilibrée. »

Au regard du DIH, adopter une position plus ouverte permettrait de rappeler, dans un contexte où il existe des risques d'usage malveillant, d'incident ou encore de captation par des groupes armés, que le débat sur l'arme nucléaire ne doit pas se limiter à sa portée stratégique mais aussi à ses aspects juridiques et humanitaires.

15. Recommandation n° 15 : renforcer la coordination entre les services nationaux concernés par la répression des crimes internationaux les plus graves en créant un conseil d'orientation dédié

En France, il existe de nombreux services concernés par la mise en œuvre et la sanction du DIH. Si les membres de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) et du pôle du tribunal de grande instance de Paris dédié aux crimes et délits de guerre et aux crimes contre l'humanité ont insisté sur la qualité de leur coopération, **l'absence d'un organisme de coordination entre l'ensemble des services nationaux**

concernés a des effets dommageables sur le dispositif national et sur la circulation des informations.

Un conseil d'orientation pourrait être mis en place, sur le modèle du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB). Ce modèle a l'avantage de reposer sur une structure permanente modeste et de favoriser la fluidification de l'information et des échanges entre les services. Le conseil d'orientation pourrait réunir les magistrats chargés de ce contentieux, l'OCLCH, le réseau des référents « Crimes contre l'humanité » nommés dans les quarante et une sections de recherches de la gendarmerie présentes sur tout le territoire national, le Centre de crise et de soutien, la direction des Nations unies et des organisations internationales et la direction des affaires juridiques du MEAE, la direction des affaires juridiques du ministère des armées, la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur et le réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI) en poste dans les ambassades ainsi que l'OFPPA et la cellule de renseignement financier TRACFIN.

16. Recommandation n° 16 : ouvrir une véritable réflexion sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et sur la compétence universelle

a. L'imprescriptibilité des crimes de guerre

La question de l'imprescriptibilité des crimes de guerre dans le droit national a été débattue à plusieurs reprises, notamment lors de l'examen du projet et de la proposition de loi devenus la loi n°2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la cour pénale internationale et la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. Dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil d'État avait considéré qu'aucun principe constitutionnel ne paraissait faire obstacle à l'imprescriptibilité des crimes de guerre et qu'il n'existait pas davantage d'obligation juridique d'adopter une telle mesure.

Aujourd'hui, l'action publique à l'égard des crimes de guerre se prescrit par trente ans, et l'action publique à l'égard des délits de guerre se prescrit par vingt ans, alors que le crime contre l'humanité et le crime de génocide sont imprescriptibles. **La France est ainsi en retrait par rapport au statut de Rome, dont l'article 29 affirme l'imprescriptibilité de l'ensemble des crimes sur lesquels la CPI a compétence.** Or, crimes de guerre et crimes contre l'humanité sont souvent liés, ce qui peut rendre cette différence de traitement difficilement justifiable, surtout compte tenu des délais parfois très longs imposés par l'impunité des crimes internationaux les plus graves.

Vos rapporteurs plaident donc en faveur d'une véritable réflexion et à terme d'une réforme sur la prescription des crimes de guerre.

b. La compétence universelle

Grâce au principe de compétence universelle, les États peuvent poursuivre les criminels qui se trouvent sur leur territoire, quel que soit l'endroit où les crimes ont été commis ou la nationalité des auteurs et des victimes. La compétence universelle peut s'appliquer aux crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, à la torture et aux disparitions forcées.

En France, comme le prévoit l'article 689-11 du code de procédure pénale, la compétence universelle sur les crimes visés au Statut de la CPI est conditionnée à un critère de résidence habituelle. Seul le crime de torture peut être poursuivi dans la mesure où l'auteur présumé est seulement présent sur le territoire national.

Si l'abandon du critère de résidence habituelle a été écarté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi de programmation de justice 2018-2022, **vos rapporteurs appellent à engager une véritable réflexion, dépassionnée, sur ce sujet. Si le risque d'instrumentalisation de la justice française doit être pris au sérieux, on peut regretter que la compétence universelle soit à géométrie variable.** En outre, le critère de résidence habituelle ne fait pas encore l'objet d'une définition par la chambre criminelle de cassation, ce qui rend son application complexe et peut fragiliser d'autant la lutte contre l'impunité.

17. Recommandation n° 17 : veiller à préserver les moyens alloués au contentieux dédié aux crimes contre l'humanité et aux crimes et délits de guerre au sein du Parquet national anti-terroriste nouvellement créé

L'intégration du contentieux portant sur les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerres, les actes de torture et les disparitions forcées au sein du Parquet national anti-terroriste (PNAT) appelle à **une vigilance soutenue, afin d'assurer que ce contentieux ne soit pas relégué au second plan par rapport à la lutte contre le terrorisme.**

D'une part, il s'agit de contentieux très différents malgré l'existence de liens ponctuels, comme cela a pu être constaté dans le cas de la Syrie. La grande majorité des dossiers traités comportent des objectifs, acteurs et qualifications différents.

D'autre part, **plusieurs exemples étrangers invitent à la prudence.** Ainsi au Royaume-Uni et en Suisse, le regroupement de ces contentieux il y a quelques années a eu pour effet de tarir le contentieux portant sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Cette vigilance doit passer par **une adaptation des moyens alloués, apte à répondre à la hausse attendue du contentieux.** L'objectif de six magistrats du parquet (au lieu de cinq actuellement) et de 4 assistants spécialisés (trois actuellement) apparaît comme pertinent et nécessaire à horizon 2020. Surtout, la création du PNAT ne s'est pas à ce stade accompagnée d'un renforcement des effectifs de juges d'instruction, dont le nombre est toujours fixé à trois depuis la création du pôle en 2012. Cela vaut aussi pour **les effectifs d'enquêteurs**, l'Office

central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre demeurant à vingt et un personnels dont douze enquêteurs, soit l'effectif prévu en février 2014, pour un nombre de procédures en hausse constante (cent quarante aujourd'hui).

Vos rapporteurs appellent à **une augmentation substantielle de ces effectifs, après plusieurs années de stabilité des effectifs ou d'augmentation très faible**. Il en va de la réussite de la lutte contre l'impunité et de la sécurité nationale, plusieurs individus résidant sur le territoire français et pouvant présenter des caractéristiques de dangerosité ne pouvant à ce jour faire l'objet d'enquêtes en raison des effectifs réduits d'enquêteurs. En moyenne, chaque enquêteur a six dossiers à sa charge, ce qui contraint l'OCLCH à se donner des priorités les dossiers faute de tout pouvoir aborder en même temps.

18. Recommandation n° 18 : réaffirmer la nécessité pour les États membres de l'Union européenne de se doter d'unités de police spécialisées dans les crimes internationaux les plus graves

À l'instar de la France, plusieurs États européens ont mis en place des unités ou équipes dédiées, au sein des services de police et d'enquête, à la répression des crimes internationaux les plus graves, et tous disposent d'un point de contact sur la question participant au « réseau Génocide ». En revanche, **tous les États membres de l'Union européenne ne se sont pas dotés d'unités ou à tout le moins d'équipes dédiées**, d'où la nécessité, pour renforcer la réponse européenne en la matière, de réaffirmer la préconisation de la décision 2003/335/JAI du Conseil.

19. Recommandation n° 19 : réaffirmer notre engagement en faveur de la Cour pénale internationale

Figurant parmi les États les plus coopératifs avec la CPI, la France doit rester pleinement engagée en ce sens. Cela doit passer par **une sanctuarisation de la contribution de la France au budget de la CPI, apte à suivre l'évolution des besoins, mais aussi par un soutien renforcé au Fonds au profit des victimes, qui admet les dons individuels**. La procédure de réparation des victimes, dans un contexte où les accusés ne sont souvent pas solvables ou font en sorte de ne plus l'être à l'issue de leur procès, **peut et doit aussi passer par des réparations symboliques**, à l'instar de l'euro symbolique qu'Ahmad Al Faqi Al Mahdi a été condamné par la CPI à reverser à l'État malien et à l'UNESCO suite aux destructions du patrimoine culturel malien, estimées à 2,7 millions d'euros de dégâts, dont il s'est rendu coupable.

Vos rapporteurs appellent aussi à **un engagement renforcé en faveur de l'évolution des pratiques au sein de la CPI**, qui pourrait s'appuyer sur les trente et une recommandations de la « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale** » d'octobre 2017, qui repose sur trois axes (prévisibilité, célérité et gouvernance) et qui a l'avantage de proposer des pistes d'évolution à droit constant, sans nécessiter de modification du statut de Rome.

À moyen terme, et **afin de renforcer les phases d'enquête et de réduire la durée des procès** – dont l'appropriation par les victimes et par la communauté internationale s'en trouverait facilitée – **le fonctionnement de la CPI devrait évoluer vers un meilleur équilibre entre le système de *common law* et sa procédure accusatoire, et le système de *civil law*.**

20. Recommandation n° 20 : promouvoir la participation des magistrats français aux activités de la CPI

La proposition n° 31 de la déclaration de Paris sur l'efficacité de la justice pénale internationale appelle à « *promouvoir la formation continue des juges et de leurs collaborateurs juridiques, notamment par le biais de partenariats avec les organes nationaux de formation des magistrats* ». Vos rapporteurs souhaitent insister sur cette proposition, qui doit être selon eux pleinement encouragée, également du point de vue de la formation des magistrats en poste en France, tout particulièrement les magistrats spécialisés dans les crimes internationaux les plus graves. Aujourd'hui, il est possible d'effectuer une formation de six mois auprès du bureau du procureur de la CPI, ou d'être détaché auprès de la CPI.

Vos rapporteurs appellent à un renforcement de ces possibilités, notamment concernant les stages de formation, dont la durée de six mois apparaît insuffisante tant pour la personne en formation que pour espérer un impact de nos magistrats de droit civil au sein de la CPI. Une durée d'un an serait plus pertinente.

21. Recommandation n° 21 : soutenir les mécanismes d'enquête sur les crimes de guerre

Le quatrième des cinquièmes points de l'Appel à l'action invite à « *soutenir les efforts visant à collecter et à analyser les informations, à améliorer la prévention et à garantir la reddition de comptes* ». Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cet axe, qu'il s'agisse de **soutenir les mécanismes multilatéraux de surveillance ou d'enquête, ou de soutenir le renforcement des capacités des autorités policières et judiciaires nationales.**

Ils souhaitent toutefois apporter plusieurs précisions. D'une part, si la France doit continuer de soutenir les mécanismes d'enquête sur les crimes de guerre, il importe de veiller à **éviter une prolifération de ces outils lorsqu'ils portent sur les mêmes zones de conflit**. D'autre part, la création de ces outils ne doit pas se faire au détriment d'une **ambition réaffirmée en faveur de la justice pénale internationale**, mais bien en complément, avec la lutte contre l'impunité comme objectif.

22. Recommandation n° 22 : renforcer notre soutien aux tribunaux pénaux spéciaux

Sur le modèle du soutien apporté à la mise en place de la Cour pénale spéciale pour la République centrafricaine, **vos rapporteurs appellent à un**

renforcement de notre soutien politique et technique à la mise en place de cours pénales spéciales aptes à juger au niveau national les criminels de guerre. L'ENM, qui a organisé une formation préalable pour les magistrats nommés au sein de la CPS, aura un rôle primordial à jouer dans cette dynamique.

Sur ce point, vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur un point. Bien qu'il existe des possibilités de détachement ou de mise à disposition de magistrats au sein de tribunaux étrangers tels que la CPS, il est de plus en plus difficile dans les faits d'activer ces possibilités, dans la mesure où elles impliquent de « perdre » une ressource au plan national. En pratique, il est de plus en plus souvent fait appel aux magistrats honoraires, qui ont récemment pris leur retraite. Dès lors, **l'élaboration des prochains projets de loi finances et des plafonds d'emplois pour le ministère de la justice devra prendre en compte cette dimension internationale, qui vaut aussi pour la CPI.** Cela est d'autant plus souhaitable que la loi de programmation pour la justice sur 2018-2022 prévoit la création de 6 500 emplois d'ici 2022, et que le nombre de détachements et de mises à disposition à l'international resterait en tout état de cause très modeste par rapport aux besoins nationaux. Pour mobiliser de jeunes magistrats, une prise de poste à l'étranger pourrait aussi devenir une condition pour accéder à certains postes.

23. Recommandation n°23 : renforcer l'accent mis sur les zones de crise et de conflit dans notre aide publique au développement et notre aide humanitaire

La France s'est engagée à consacrer d'ici 2022 500 millions d'euros à l'aide humanitaire et alimentaire et à la stabilisation, et à porter son aide publique au développement à 0,55 % du revenu national brut. L'objectif de doublement des montants alloués au fonds « Paix et résilience » de l'AFD devrait être atteint en 2020, conformément au dernier projet de loi de finances.

L'augmentation des moyens devra contribuer à **combler le déficit de la France en matière humanitaire** : alors que les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont consacré en moyenne ces dernières années 12 % de l'APD bilatérale à l'action humanitaire, la France y consacre 1 à 2 % selon les années.

Dans la continuité de la stratégie « Prévention, résilience et paix durable (2018-2022) », et en prévision de l'examen du futur projet de loi d'orientation et de programmation relatif à l'aide publique au développement, **vos rapporteurs appellent à ce que l'accent mis sur les zones de crise et plus spécifiquement de conflits soit renforcé.**

Cela pourra passer par **un amendement au futur projet de loi, qui expliciterait le lien entre l'action humanitaire, le développement et l'interruption des cycles de violence**, et par **une généralisation de la démarche portée par l'Alliance Sahel, qui vise à mieux articuler les problématiques de**

sécurité et de développement. La promotion de cette approche devrait aussi se faire au niveau du Conseil de sécurité.

Vos rapporteurs appellent également à la mise en œuvre de la recommandation n° 12 de l’avis du Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes sur le deuxième plan national « Femmes, paix et sécurité », qui invite à **une implication complète de l’AFD dans le troisième plan national et à une intégration d’une forte dimension « femmes, paix et sécurité », dans le dispositif Alliance Sahel et dans le fonds « paix et résilience ».** Pour le fonds « paix et résilience », cette dimension pourrait constituer un critère dans le choix des futurs projets sélectionnés.

24. Recommandation n°24 : davantage intégrer le DIH dans notre coopération juridique internationale

L’opérateur Justice coopération internationale (JCI), en charge du développement de la coopération juridique et judiciaire, dans le cadre de programmes multilatéraux de coopération lancés par différents bailleurs de fonds, dont l’AFD, a parmi ses principaux objectifs le rétablissement de systèmes judiciaires fiables dans les pays partenaires.

Les experts détachés ne travaillent pas spécifiquement sur le DIH, mais les projets mis en place peuvent contribuer indirectement à son déploiement au plan national : formation des personnels, accès à la justice avec la mise en place de cliniques ou de maisons du droit, développement de l’état civil (qui peut contribuer à rendre les enfants moins vulnérables face aux groupes armés). JCI ne travaille pas en l’état actuel des choses dans des zones de conflit, mais se déploie dans de nombreuses zones en reconstruction qui connaissent encore des fragilités.

Vos rapporteurs appellent à l’intégration de modules dédiés au DIH dans les interventions de JCI en zones de post-conflit. Si JCI répond à des appels à projets, rien n’empêcherait d’intégrer de tels modules dans les propositions soumises aux bailleurs de fonds, par exemple concernant la formation des personnels ou l’accès au droit.

Cela contribuerait au **renforcement des cadres nationaux relatifs au DIH**, qui figure parmi les objectifs de l’appel à l’action.

25. Recommandation n°25 : agir pour limiter l’impact négatif de la lutte contre le terrorisme sur la mise en œuvre du DIH et sur l’action humanitaire

L’appel à l’action de la France préconise de « réduire au maximum » les « potentiels effets négatifs sur l’action humanitaire » des régimes, réglementations, mesures et pratiques visant à lutter contre le terrorisme. Vos rapporteurs soutiennent pleinement cette préconisation, mais considèrent qu’elle doit passer par des **engagements et mesures concrets.**

D'une part, **les clauses de sauvegarde et d'exemption insérées dans la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme doivent être répliquées au niveau européen et au niveau national s'il y a lieu**, dans les futurs textes législatifs relatifs à la lutte contre le terrorisme et contenant des dispositions sur l'engagement des forces armées.

D'autre part, sur la question de l'accès des ONG aux services de financement, **vos rapporteurs appellent à la mise en œuvre de la recommandation n° 19 du rapport d'information de Sonia Krimi et Valérie Boyer sur la lutte contre le financement du terrorisme** (davantage sensibiliser les banques à leur rôle dans le déploiement de l'action humanitaire et élaborer une charte des attentes envers le secteur bancaire pour éviter la « surconformité » aux réglementations, remise par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de lettres d'honorabilité aux ONG afin d'apporter des garanties au secteur bancaire une fois les contrôles nécessaires effectués, plaider en faveur de la généralisation de tels dispositifs au niveau multilatéral).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 4 décembre 2019, la commission examine le présent rapport.

L'enregistrement de cette séance est accessible sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8514434_5de76b6a1404d.commission-des-affaires-etrangeres--droit-international-humanitaire-a-l-epreuve-des-conflits--4-decembre-2019

*La commission **autorise** à l'unanimité le dépôt du rapport de la mission d'information sur le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits.*

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES CO-RAPPORTEURS

- M. Pierre Fournier, chef de la mission pour l'action humanitaire à la direction du centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Mme Florence Cormon-Veyssiere, sous-directrice des droits de l'homme et des affaires humanitaires et Mme Sophie Salaün-Baron, cheffe du pôle humanitaire de la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- Mme Ghislaine Doucet, conseiller diplomatique principale de la délégation régionale du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ;
- M. Daniel Lagot, juriste, président de l'Association d'étude sur le droit international et la guerre (ADIF) ;
- M. Jean-Marie Collin, expert et porte-parole du collectif ICAN France et M. Patrice Bouveret, directeur de l'Observatoire des armements et porte-parole d'ICAN France ;
- M. Olivier de Frouville, professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et directeur du centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire ;
- Mme Aurélie Devos, vice-procureur et chef de section auprès du tribunal de grande instance de Paris, au Pôle crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre ;
- M. le Colonel Éric Emeraux, chef de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) et M. Nicolas Le Coz, chef d'escadron, adjoint du colonel Éric Emeraux ;
- M. Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation et ancien président de chambre de jugement à la Cour pénale internationale (CPI) ;
- M. Aurélien Buffler, chef de section conseil, politiques et planification, bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) – Nations unies ;
- Mme Claire Legras, directrice des Affaires juridiques du ministère des armées et Mme Camille Faure, directrice adjointe ;
- M. Christophe David, chef de la cellule juridique opérationnelle au cabinet du chef d'état-major des armées ;

Audition commune de :

- Mme Nina Walch, chargée de campagne sur les conflits armés d'Amnesty international et M. Aymeric Elluin, chargé de plaidoyer armes ;

- M. Baptiste Chapuis, chargé de plaidoyer désarmement de Handicap International et M. Jean-Marc Boivin, délégué aux relations institutionnelles ;

Table ronde sur les violences sexuelles dans les conflits armés réunissant :

- Mme Céline Bardet, fondatrice et directrice générale de We are not weapons of war (WWoW) et Mme Léa Darves Borno, chargée de l'appui en expertise ;
- Mme Florence Cormon-Veyssière, sous-directrice des droits de l'homme et affaires humanitaires à la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et Mme Laurie Michel, rédactrice ;
- Mme Leila Minano, journaliste ;
- Mme Isabelle Fouchard, chargée de recherche au CNRS Université Paris 1 ;
- Mme Bérangère Taxil, professeure de droit public à l'Université d'Angers ;

Table-ronde sur le DIH à l'épreuve du conflit yéménite réunissant :

- M. Sylvain Biville, directeur France de Crisis Action ;
- Mme Béatrice Jeannerod, directrice France, Human Rights Watch ;
- Mme Lucile Grosjean, référente plaidoyer crises humanitaires et conflits, Action Contre la Faim ;

Table-ronde sur les personnels médicaux et humanitaires intervenant dans des zones de conflits réunissant :

- M. le professeur Raphaël Pitti, médecin humanitaire ;
- Mme Rabia Ben Ali, conseillère en DIH de Médecins du monde (MSF) ;

Audition commune de :

- M. Charles Tellier, responsable de la division fragilités, crises et conflits à la direction des opérations (DOE) de l'Agence française de développement (AFD), accompagné de Mme Hélène N'Garnim-Ganga, directrice du département de la transition politique et citoyenne à la DOE ;
- Mme Nicole Cochet, directrice générale de Justice coopération internationale ;

Table ronde sur les enfants dans les conflits armés réunissant :

- Mme Alexandra Rinaldi, chargée de programmes et plaidoyer international d'Unicef France et Mme Marion Libertucci, responsable de l'unité plaidoyer et expertise ;

- M. Olivier Duval, président du Bureau international catholique de l'enfance (BICE) et Mme Tiphaine Poidevin, chargée de communication éditoriale et réseaux sociaux ;
- Mme Aurélie Lamazière, agent de plaidoyer de Save the Children.

Contributions écrites reçues

- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;
- Direction générale du Trésor, bureau de lutte contre la criminalité financière et des sanctions internationales ;
- Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Personnes rencontrées lors des déplacements

Déplacement en Suisse (Genève) le 22 mars 2019

- M. François Gave, Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'office des Nations unies à Genève et Mme Dime-Labille Diarra, conseillère ;
- M. Alain Délétroz, directeur général de l'Appel de Genève et M. Hichem Khadhraou, directeur des opérations ;
- Mme Soline Aubé, coordinateur régional opérations au Sahel, Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire et M. Marc Hofstetter, directeur exécutif adjoint ;
- M. Antoine Grand, adjoint au directeur des opérations du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et Mme Gisela Hernandez Herrerias, conseillère juridique des opérations ;
- Mme Gloria Gaggioli Gasteyger, professeur à la faculté de droit de Genève au Département de droit international public et organisation internationale.

Déplacement en République centrafricaine (Bangui) du 29 avril au 2 mai 2019

- M. Laurent Ngou Baba, président de l'Assemblée nationale ;
- M. Max Baquian, premier conseiller à l'Ambassade de France en République centrafricaine, M. Yacine Tefka, Correspondant Humanitaire ;
- M. Jean-Symphorien Mapenzi, premier vice-président de l'Assemblée nationale ;
- Mme Rachel Ninga Wong Mallo Mbaïkandji, présidente de la commission population, genre et développement, droits de l'Homme et DIH ;

- M. Jean-Pierre Lombart, directeur l'Institut Pasteur de Bangui ;
- M. Ascain Nzengue Landa, chargé de mission pour l'action humanitaire à la présidence de la République ;
- M. Kenneth Gluck, représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations unies (MINUSCA) ;
- Mme Denise Brown, coordonnatrice résidente et humanitaire des Nations unies en RCA ;
- M. Cheick Ba, chef du bureau ECHO (Commission européenne) pour la RCA ;
- M. Baptiste Hanquart, coordinateur du Comité de Coordination des organisations non-gouvernementales internationales (CCO) en RCA ;
- M. Omar Ahmed Abenza, directeur de Médecins sans frontière Espagne, coordinateur des sections MSF et M. Azaad Alessandro Alocco, directeur de MSF Belgique ;
- M. Stéphane De Ricaud, délégué de la Croix-Rouge française ;
- Mme Emmanuelle Ducos, magistrate, vice-présidente de la Cour pénale spéciale (CPS) ;
- M. Pierre Somse, ministre de la santé et de la population ;
- Mme Valérie Petipierre, cheffe de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ;
- Mme Virginie Mbaïkoua, ministre de l'action humanitaire et de la réconciliation nationale.

ANNEXE N° 2 : **APPEL À L'ACTION POUR RENFORCER LE RESPECT DU DIH ET DE** **L'ACTION HUMANITAIRE REPOSANT SUR DES PRINCIPES**

Le 8/07/2019

Très préoccupés par les violations du DIH (DIH), notamment des Conventions de Genève de 1949 qui sont universellement ratifiées, et par les conséquences néfastes des conflits armés contemporains sur les civils et les autres personnes protégées, ainsi que sur l'action humanitaire, nous réaffirmons, par le présent Appel à l'action, que nous sommes fermement résolus à honorer l'obligation qui nous incombe de respecter et de faire respecter le DIH et de promouvoir une adhésion universelle à ses instruments, notamment les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Nous sommes également déterminés à soutenir et à faciliter l'action humanitaire fondée sur les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, contribuant ainsi à préserver de façon collective l'espace de l'action humanitaire reposant sur des principes, au bénéfice de tous ceux qui ont besoin d'assistance et de protection.

Nous réaffirmons également la nécessité urgente de réduire au maximum les dommages et les souffrances causés par les conflits armés, ainsi que de protéger les civils et toutes les personnes qui ne prennent pas ou plus part aux hostilités, notamment les blessés et les malades, les détenus, et le personnel humanitaire et médical, en accordant une attention particulière aux femmes, aux enfants, aux personnes déplacées de force, aux personnes en situation de handicap et aux autres groupes particulièrement vulnérables.

Nous continuerons d'axer nos politiques nationales et étrangères sur la prévention des conséquences humanitaires des conflits armés et la réponse qui leur est apportée, sur le plein respect du DIH, sur la préservation de l'espace humanitaire permettant aux organisations humanitaires d'agir conformément aux principes humanitaires et sur la reddition de comptes en cas de violation du DIH, notamment afin de garantir un accès à l'aide humanitaire pour les personnes qui en ont besoin. Nous convenons également de diffuser largement un discours stratégique affirmant qu'il est dans l'intérêt de chacun que les États, en particulier les parties à un conflit armé, respectent et fassent respecter les normes internationales de protection des civils, notamment le DIH, le droit international des droits de l'Homme, le droit international des réfugiés et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, et autorisent et facilitent l'action humanitaire reposant sur des principes.

Nous nous engageons à agir concrètement et de façon substantielle pour mettre en œuvre les mesures pratiques exposées ci-dessous en vue d'atteindre ces objectifs, sans préjudice des obligations internationales auxquelles nous sommes soumis :

1. Renforcer les cadres nationaux pour faire en sorte que le DIH soit mis en œuvre à l'échelle nationale et pour faciliter une action humanitaire reposant sur des principes

Promouvoir l'universalisation du DIH, notamment en ratifiant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 ou en y adhérant.

Prendre des mesures pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité relatives au DIH, telles que les résolutions 2175 (2014) et 2286 (2016).

Adopter ou renforcer des cadres nationaux de protection pour garantir la mise en œuvre à l'échelle nationale des obligations découlant du DIH, notamment des lois, des règles d'engagement, de la doctrine et des stratégies militaires, qui garantissent le respect, la protection et la facilitation de l'action humanitaire reposant sur des principes ; passer en revue ces cadres régulièrement pour faire en sorte que la protection respecte les normes les plus strictes observées dans la pratique internationale et garantir la mise en œuvre de ces cadres au moyen de l'éducation et de la formation des militaires, de la création et de l'activation de comités nationaux chargés du DIH, ainsi que de l'attribution des responsabilités ministérielles et de l'allocation des ressources appropriées.

Entériner, mettre en œuvre et chercher à faire approuver plus largement les engagements politiques visant à améliorer la protection des civils, tels que les Principes directeurs de Paris relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés, la Déclaration sur la sécurité dans les écoles, les Principes de Vancouver et la Déclaration politique de 2017 sur la protection du personnel médical dans les conflits armés.

Envisager de rendre compte régulièrement des mesures prises au niveau national pour garantir la mise en œuvre des obligations découlant du DIH, en dialoguant le cas échéant avec les comités nationaux chargés du DIH et en utilisant la base de données du Comité international de la Croix-Rouge relative à la mise en œuvre du DIH au niveau national.

Soutenir la capacité des organisations humanitaires à agir conformément aux principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. S'abstenir de toute action, de toute déclaration ou de toute pratique susceptible de dénaturer l'action humanitaire, qui est fondée sur des principes, adaptée aux besoins et apolitique.

Renforcer les mesures de protection des blessés et des malades, du personnel médical, des infrastructures et des biens dans les conflits armés.

Tout en élaborant et en mettant en œuvre des régimes, des réglementations, des mesures et des pratiques visant à lutter contre le terrorisme et à imposer des sanctions, prévenir et, quoi qu'il en soit, réduire au maximum leurs potentiels effets négatifs sur l'action humanitaire, afin de faire en sorte de préserver l'impartialité de l'action médicale et humanitaire (par exemple en recourant aux exemptions humanitaires) et de garantir que le personnel humanitaire et médical n'est pas poursuivi pour des activités réalisées dans le respect du DIH et des principes humanitaires.

Renforcer la formation des militaires et mettre en place un échange de savoir-faire et de bonnes pratiques sur l'atténuation des dommages causés aux civils dans le cadre des hostilités, en particulier dans les environnements urbains.

Former les forces armées et de sécurité sur la manière de faire respecter le DIH et de respecter l'action humanitaire reposant sur des principes, notamment afin de soutenir l'acceptation et le respect du personnel humanitaire et médical.

Adopter une législation nationale intégrant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide, et établir une compétence pour ces crimes.

2. Améliorer l'état des connaissances relatives au DIH et à une action humanitaire reposant sur des principes

Former les forces armées partenaires au respect du DIH et des principes humanitaires et au fonctionnement du système humanitaire international.

Apporter un soutien à la formation des groupes armés non étatiques concernant le respect du DIH et la facilitation de l'action humanitaire reposant sur des principes, notamment pour protéger la population civile et les personnes hors de combat, ainsi que pour favoriser l'acceptation et le respect du personnel humanitaire et médical.

Apporter un soutien à la formation des forces armées et de sécurité et du personnel diplomatique concernant la facilitation et le respect des négociations humanitaires dans le cadre de la diplomatie humanitaire et des négociations politiques.

Solliciter et encourager le dialogue entre les parties prenantes concernées et avec elles, notamment les prestataires de services financiers, les instances de régulation et les acteurs du domaine humanitaire, afin de réduire au maximum les effets involontaires de l'atténuation des risques et du respect exagéré de la réglementation sur l'action humanitaire reposant sur des principes.

3. Amener les parties à un conflit armé à respecter le DIH et l'action humanitaire reposant sur des principes

User de notre influence sur les parties à un conflit armé pour faire en sorte qu'elles prennent toutes les mesures possibles pour protéger les civils et les personnes hors de combat, et qu'elles leur fournissent des biens essentiels à leur survie ou facilitent leur accès à ces derniers, ce qui implique de permettre et de faciliter un accès sûr, rapide et sans entrave des organisations humanitaires neutres et indépendantes aux personnes qui en ont besoin, notamment en adoptant des procédures claires et simplifiées, en mettant en place des structures de coordination civilo-militaire, en étroite collaboration avec les acteurs du domaine humanitaire, ainsi qu'en mettant en œuvre des systèmes de notification humanitaire.

Tout en envisageant le transfert d'armes classiques et de leurs munitions, pièces et éléments, évaluer les risques découlant de leur potentielle utilisation en vue de commettre ou de faciliter de graves violations du DIH, étudier des mesures d'atténuation et s'abstenir de tout transfert si l'évaluation conclut à un risque clair.

Soutenir l'adoption et la mise en œuvre de cadres de conformité avec les droits de l'Homme et le DIH, tels que le cadre de conformité de la Force conjointe du G5 Sahel.

Afin de prévenir et de faire cesser les violations du DIH, encourager et défendre l'adoption par le Conseil de sécurité de sanctions visant les personnes ou les entités qui font obstacle à la fourniture d'aide humanitaire, ainsi que les personnes ou les entités qui attaquent les civils, le personnel humanitaire et médical et ses infrastructures.

Aider les organisations humanitaires à renforcer leurs capacités pour les négociations humanitaires, afin de faire en sorte que les civils et les personnes hors de combat soient protégés et se voient offrir une assistance.

4. Soutenir les efforts visant à collecter et à analyser les informations, à améliorer la prévention et à garantir la reddition des comptes

Apporter un appui aux efforts bilatéraux et/ou multilatéraux visant à recenser, à analyser et à étayer systématiquement par des preuves les cas dans lesquels des dommages ont été causés à des civils et à du personnel humanitaire ou médical en lien direct avec un conflit armé, afin d'obtenir de solides preuves scientifiques destinées à éviter que cela ne se reproduise et d'adopter des mesures d'atténuation.

Soutenir les mécanismes multilatéraux existants pertinents, tels que le mécanisme de surveillance et de communication de l'information relative aux enfants en situation de conflit armé, les arrangements de suivi et de communication de l'information sur la violence sexuelle

dans les conflits armés, ainsi que le Système de surveillance des attaques de l'Organisation mondiale de la santé.

Soutenir le renforcement des capacités des autorités policières et judiciaires au niveau bilatéral et/ou multilatéral afin qu'elles puissent enquêter de façon impartiale et indépendante sur les allégations de violations graves du DIH et, le cas échéant, poursuivre les suspects et appliquer des sanctions légales, conformément aux garanties judiciaires fondamentales.

Coopérer pleinement avec les mécanismes internationaux existants d'enquête, d'attribution des responsabilités et d'établissement des faits.

Ratifier le statut de Rome, promouvoir son universalisation et soutenir la Cour pénale internationale.

5. Suivre la mise en œuvre du présent Appel à l'action

Renforcer les échanges entre les États et la société civile concernant les informations, les expériences, les bonnes pratiques et les mesures prises pour la mise en œuvre du DIH et d'une action humanitaire reposant sur des principes.

En tenant compte de cet objectif, participer à des réunions ouvertes à tous les États intéressés et à la société civile, organisées et accueillies par un signataire sur la base du volontariat./.

ANNEXE N°3 : DÉCLARATION POLITIQUE SUR LA PROTECTION DES SOINS MÉDICAUX DANS LES CONFLITS ARMÉS

Le 31/10/2019

Par la présente déclaration, nous exprimons notre appui aux recommandations du Secrétaire général présentées au Conseil de sécurité en application du paragraphe 13 de la résolution 2286 (2016) sur la protection des soins médicaux dans les conflits armés.

Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes pour renforcer la protection du personnel médical et humanitaire et prévenir les actes de violence à son encontre, ainsi que pour faire en sorte que les responsables répondent de leurs actes, conformément aux obligations qui nous incombent en vertu du DIH. Nous nous engageons en outre à faire tout notre possible pour appuyer la mise en œuvre de ces mesures pratiques et à respecter et faire respecter le DIH pertinent en toutes circonstances.

Nous allons, en particulier :

Examiner notre législation, nos politiques et procédures nationales en matière de protection des soins médicaux dans les conflits armés et formuler des recommandations pour assurer – si ce n'est déjà le cas – le strict respect du droit international et de l'éthique médicale, et garantir un degré de protection conforme aux normes les plus élevées observées dans la pratique internationale, et appuyer les examens de ce type entrepris par d'autres États.

Assurer la protection de tous les blessés et malades, du personnel médical et du personnel humanitaire exclusivement affecté à des tâches médicales, de leurs moyens de transport et de leur équipement, ainsi que des hôpitaux et autres installations médicales dans les situations de conflit armé.

Veiller à ce que nos législations, politiques et procédures permettent l'apport impartial et sans entrave de soins médicaux conformes à l'éthique médicale à tous les blessés et malades dans les conflits armés.

Au moment d'envisager un transfert d'armes conventionnelles, de munitions, de pièces et composantes, évaluer les risques potentiels d'utilisation dans le but de commettre ou faciliter de graves violations du DIH, ce qui aurait un impact sur l'apport de soins médicaux en période de conflit, envisager des mesures d'atténuation et s'abstenir de tout transfert de ce type si l'évaluation conclut à un risque manifeste.

Systématiquement appeler le Conseil de sécurité à adopter des mesures pour faire face aux actes de violence répétés et autres actes empêchant l'apport de soins médicaux dans les conflits armés, y compris des sanctions à l'encontre des parties responsables de tels actes, ou l'activation de mécanismes permettant d'enquêter sur les incidents et de les documenter ou, le cas échéant, à assurer la reddition de comptes, et à inclure dans le mandat des opérations de maintien de la paix concernées des tâches spécifiques visant à contribuer à la création de conditions de sécurité propices à la protection des soins médicaux en période de conflit armé, telles que la surveillance et le renforcement des capacités.

Examiner, selon le cas, notre doctrine, nos procédures et pratiques militaires afin de veiller à ce que ces documents et pratiques tiennent spécifiquement compte de la protection des blessés et des malades, du personnel médical et du personnel humanitaire qui s'acquittent

exclusivement de leurs fonctions médicales, de leurs moyens de transport et de leur équipement, ainsi que des hôpitaux et autres infrastructures médicales en période de conflit armé, dans la planification et la conduite des opérations militaires, et à ce que les bonnes pratiques soient partagées, en particulier dans le contexte des opérations interarmées et multinationales.

Saluer l'engagement accru et soutenu du Conseil de sécurité pour faire avancer ce programme important./.