

La Coupe du monde de la FIFA : catalyseur de tensions au Brésil

Depuis le 5 avril dernier, l'armée fédérale brésilienne est [présente dans la zone de Maré](#) regroupant seize favelas de Rio de Janeiro. Son objectif : reprendre le contrôle des favelas aux mains des narcotrafiquants et sécuriser les bidonvilles de Rio de Janeiro en vue de la Coupe du monde de la Fédération internationale de football association (FIFA) qui aura lieu du 12 juin au 13 juillet prochain.

Bien que la présence des forces de l'ordre dans les favelas brésiliennes ne soit pas un fait nouveau, l'arrivée de l'armée dans le complexe de Maré marque un recul au regard de l'approche pacificatrice précédemment adoptée. À la suite de la visite du [Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires](#) en 2007, le Brésil avait déployé des Unités de police pacificatrices (UPP) dans les favelas afin de se dissocier de son approche traditionnelle tendant vers la « guerre au narcotrafic » et de promouvoir une image du corps policier davantage associée à la prévention et à la pacification. Quelques années plus tard, on considérerait que cette initiative avait généralement engendré de bons résultats malgré le fait que la terminologie employée pour décrire les interventions des UPP [demeure liée à la guerre](#). Actuellement, [l'insécurité règne au Brésil](#), de Rio à São Paulo. Les vols à main armée sont nombreux et plusieurs de ces incidents se transforment en homicides. Certains vont jusqu'à affirmer que la situation était plus stable avant l'implantation des UPP, alors que les narcotrafiquants faisaient régner leur loi. Le retour des narcotrafiquants dans certaines favelas de Rio pose également problème en matière de sécurité.

Par ailleurs, la présence militaire tend à créer davantage de [tensions entre les forces de l'ordre et la population](#). À l'aube de la Coupe du monde de la FIFA et des prochains Jeux Olympiques d'été en 2016, les épisodes répétés de violence inquiètent. La mort récente d'un jeune homme, attribuée aux forces de l'ordre, a déclenché une émeute à Copacabana, un quartier touristique et huppé de Rio.

De plus, un [mouvement anti-Coupe du monde](#) a pris naissance parmi la population, qui dénonce les sommes astronomiques dépensées par le gouvernement brésilien pour l'organisation de la Coupe du monde alors que les services publics sont déficients, que le coût du transport et du logement est en hausse et que les salaires sont insuffisants. À cet effet, la vitrine offerte par la Coupe du monde constitue une occasion unique de mettre à l'avant-plan des revendications qui existent depuis plusieurs années. De [nombreuses manifestations](#) ont lieu afin de dénoncer les conditions de travail précaires des ouvriers travaillant dans les installations de la Coupe du monde et les [expropriations forcées](#) vécues par des habitants de favelas dont les terrains ont été réquisitionnés pour en raison de l'utilisation des terrains au bénéfice de l'organisation des événements. Ces manifestations, en augmentation depuis les derniers mois, ont causé des affrontements parfois violents entre manifestants et forces de l'ordre (voir des exemples, de façon non limitative, [ici](#), [ici](#), et [ici](#)). Dernièrement, les employés du métro de São Paulo [ont déclenché une grève](#), déclarée illégale par le Tribunal du travail régional de Sao Paulo. Soutenus par des manifestants provenant de groupes sociaux multiples, ils revendiquent des augmentations salariales de 12,2 %. Afin de contenir les protestataires, le Brésil a notamment adopté une kyrielle de [lois restreignant le droit de manifester](#).

L'intensité de la violence – violence tant liée aux activités des narcotrafiquants et à leurs affrontements avec les forces de l'ordre qu'aux luttes à caractère social – l'adoption de lois restreignant la liberté d'expression et la militarisation de la situation nous amènent à nous questionner sur la nature de la situation en droit international. Le contexte est problématique, étant traité comme une situation de paix dans la mise en œuvre du droit international alors que des insurrections violentes ont cours. Une qualification plus précise de la situation nous

permettra de déterminer le corpus juridique applicable dans le but de poser un cadre juridique qui pourrait contribuer à assurer le respect des droits humains en période de violences.

Une catégorisation problématique de la situation

Lorsqu'il s'agit de qualifier une situation en matière de droits humains, deux avenues sont généralement envisagées dépendamment de la présence ou non d'un conflit armé. Dans la première option, le droit international humanitaire (DIH) est le corpus juridique régissant les actions des protagonistes, alors que dans la seconde, les normes de droit international des droits de la personne (DIDP), applicables en tout temps, sont celles qui encadrent la situation.

Pour que les normes de *jus in bello* et de *jus ad bellum* entrent en jeu, une situation de violence à caractère non-international doit se situer dans le champ d'application de l'article 3 commun aux [Conventions de Genève](#) ou de l'article 1 du [Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux](#) (Protocole II). En ce qui concerne l'article 3 commun, aucun critère permettant d'identifier une situation de conflit armé non-international (CANI) ne ressort de la lecture de l'article. Cependant, les [Commentaires du CICR](#) et [la jurisprudence internationale](#) ont permis de faire ressortir deux conditions principales : l'atteinte d'un niveau minimal d'intensité et des parties au conflit plus ou moins organisées. En observant la situation en cours au Brésil, il pourrait être tentant de conclure qu'un niveau minimal d'intensité a été atteint. Toutefois, le [Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie](#) a précisé que « ces critères étroitement liés servent, au minimum, uniquement aux fins de distinguer un conflit armé du banditisme, d'insurrections inorganisées et de courte durée ou d'activités terroristes, qui ne relèvent pas du droit international humanitaire ». Même en poursuivant notre analyse, en raison du caractère illicite des activités des narcotrafiquants, il s'avère complexe de connaître leur structure exacte. Quant aux groupes manifestants, ils n'ont pas suffisamment d'organisation pour être considérés comme des parties au conflit, leurs protestations étant principalement sporadiques et instantanées. Pour ces raisons, il est difficile d'appliquer l'article 3 commun à la situation en cours au Brésil.

Le champ d'application du Protocole II se révèle être encore plus restrictif, ajoutant que le conflit doit se dérouler entre les forces armées d'un État et « des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées ». De plus, le paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole II exclut spécifiquement de son champ d'application « les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues », qu'il qualifie de troubles ou tensions internes. L'affaire [Akayesu](#) du Tribunal pénal international pour le Rwanda a donné des indications éclairantes relativement au niveau d'organisation du groupe armé ou des forces dissidentes dans le cas du Protocole II : celui-ci doit permettre de « planifier et de mener des opérations militaires concertées, et d'imposer la discipline au nom d'une autorité *de facto* ». À cet effet, les opérations militaires concertées sont celles qui sont « continues et planifiées ». La situation brésilienne ne répondant pas aux critères prévus par l'article 3 commun, elle ne peut répondre à ceux du Protocole II. Ainsi, le DIH ne serait pas le corpus juridique applicable.

Le DIDP est un corpus juridique créé pour les situations de paix à la suite des atrocités de la Seconde Guerre mondiale. Il ressort des observations générales du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies que ce [corpus s'applique en tout temps](#) et qu'il [complète le DIH en situation de conflit armé](#). Les normes du DIDP ne cessent donc jamais de s'appliquer et représentent un filet de sécurité lors de circonstances où aucun autre corpus juridique pertinent n'a de règles pouvant permettre de statuer sur une situation. En l'absence d'un conflit armé non-international, le DIDP couvre donc la situation brésilienne. Le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP) ainsi que le [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) (PIDESC) sont les deux principaux instruments internationaux qui régissent la situation, conjointement avec la [Convention américaine relative aux droits de l'homme](#) (CADH), instrument régional de protection des droits de la personne.

Or, dans une situation à l'image de celle du Brésil, les protections garanties par le DIDP (et par le droit régional) sont souvent bafouées ou difficiles à mettre en œuvre en raison du chaos régnant sur la région. En effet, de nombreux cas de violations et de restrictions des droits de la personne ont été relevés. L'adoption d'une législation répressive donnant des pouvoirs policiers à l'armée et criminalisant les manifestations pacifiques a contribué à l'augmentation des violences. L'attribution de pouvoirs policiers à des membres des forces armées n'étant peu ou pas familiers avec les règles relatives à l'arrestation a d'ailleurs mené à des détentions arbitraires et même à l'exécution extrajudiciaire de manifestants. Ainsi, le Brésil se retrouve dans une situation s'apparentant à une zone grise entre la paix et la guerre[1]. Une qualification intermédiaire est donc nécessaire afin de tenir compte des paramètres propres au contexte dans la mise en œuvre et l'interprétation du corpus juridique applicable.

Entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de la personne : la zone grise des troubles intérieurs et des tensions internes

Lors des conférences précédant l'adoption des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève, deux situations, se situant en deçà du seuil d'application des normes de DIH, ont fait l'objet de discussions quant à l'élaboration de normes spécifiques à leur sujet. La première, celle des troubles intérieurs, a été définie par le Comité international de la Croix-Rouge comme suit :

Il s'agit de situations où, sans qu'il y ait à proprement parler de conflit armé non international, il existe cependant, sur le plan interne, un affrontement qui présente un certain caractère de gravité ou de durée et comporte des actes de violence. Ces derniers peuvent revêtir des formes variables, allant de la génération spontanée d'actes de révolte à la lutte entre des groupes plus ou moins organisés et les autorités au pouvoir. Dans ces situations, qui ne dégèrent pas nécessairement en lutte ouverte, les autorités au pouvoir font appel à de vastes forces de police, voire aux forces armées, pour rétablir l'ordre intérieur. Le nombre élevé des victimes a rendu nécessaire l'application d'un minimum de règles humanitaires[2].

La seconde, celle des tensions internes, est plutôt définie de cette manière :

On peut dire qu'il s'agit notamment de situations de tension grave (politique, religieuse, raciale, sociale, économique, etc.) ou encore de séquelles d'un conflit armé ou de troubles intérieurs. Ces situations présentent l'une ou l'autre de ces caractéristiques, sinon toutes à la fois:

- des arrestations massives;
- un nombre élevé de détenus « politiques »;
- l'existence probable de mauvais traitements ou de conditions inhumaines de détention;
- la suspension des garanties judiciaires fondamentales, en raison soit de la promulgation d'un état d'exception, soit d'une situation de fait;
- des allégations de disparitions[3].

La présence de l'armée, la lutte par des groupes plus ou moins organisés comme les narcotrafiquants, mais aussi par les groupes manifestant leur mécontentement lors de rassemblements populaires, ainsi que la présence d'un certain niveau de gravité portent à croire qu'il s'agit d'une situation de troubles intérieurs, principalement dans le complexe de Maré. Cependant, le corpus du DIDP, dans sa manière d'être interprété et mis en œuvre actuellement, révèle un manque d'effectivité dans la régularisation des troubles intérieurs et des tensions internes [4]. Une révision des normes de DIDP en vigueur, en concordance avec la situation en cours, tant sur le plan de leur pertinence, de leur interprétation, que dans leur mise en œuvre, pourrait favoriser la protection des droits de la personne.

Quel droit et quelle mise en œuvre pour les troubles intérieurs et les tensions internes ?

S'il est un aspect qui fait généralement consensus depuis plusieurs années, c'est le fait que, sur le fond, les normes juridiques en présence sont suffisantes pour protéger la population en situation de troubles intérieurs et de tensions internes[5] (voir également [ici](#)). Il n'est pas donc nécessaire d'édicter de nouvelles normes, mais plutôt de déterminer quelles sont les plus pertinentes en fonction du contexte et de repenser leur interprétation et leur mise en œuvre.

La nécessité de repenser le régime juridique applicable se justifie par l'importance d'explicitier les règles juridiques en jeu lorsqu'une situation se trouve à la jonction du DIH et du DIDP. De plus, cette nécessité est d'ordre humanitaire, vu les multiples victimes de violations. Certaines tentatives visant à élaborer un corpus propre aux troubles intérieurs et tensions internes ont eu lieu depuis les années 1970, mais n'ont pas connu les résultats escomptés. Depuis, peu se sont intéressés à la question. Durant les années 1980, les travaux de Theodor Meron et d'autres experts ont mené à une Déclaration type sur les troubles et tensions internes[6] proposant une approche normative et juridique[7]. De son côté, Hans-Peter Gasser proposait l'adoption d'un Code de conduite portant sur les normes humanitaires minimales[8] avec une approche centrée sur les victimes, plus pratique que juridique, visant à rappeler aux acteurs en présence leurs obligations[9]. En 1987, l'Institut norvégien des droits de l'Homme a adopté une déclaration découlant des travaux de Meron[10]. Ces initiatives ont culminé avec l'adoption, en 1990, de la [Declaration for Minimum Humanitarian Standards](#) par un groupe d'experts de l'Institute for Human Rights de l'Åbo Akademi University à Turku, en Finlande. Malgré sa [soumission à la Commission des droits de l'homme](#) par la Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, aucun instrument de droit international n'a été adopté jusqu'à maintenant, cette idée semblant avoir été reléguée aux calendes grecques.

En mettant en commun ces nombreuses initiatives, il serait possible de dégager la substance des normes de DIDP appropriées, l'idée ici n'étant pas de créer, une fois de plus, un nouvel instrument, mais de poser les bases d'un travail subséquent, à savoir l'interprétation et la mise en œuvre de ces normes. Une interprétation souple, dynamique, évolutive et envisageant une pluralité de comportements répondant aux normes serait de mise afin de favoriser le respect de celles-ci dans le plus grand nombre de situations. Notamment, cette interprétation pourrait se faire en complémentarité avec une approche de DIH puisque les troubles intérieurs et tensions internes se situent tout juste sous son seuil d'application réel. D'ailleurs, la valeur du DIH comme instrument d'interprétation permettant de comprendre le DIDP a été reconnue dans l'affaire [Las Palmeras](#) par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme et réitérée dans l'affaire du [Massacre de Mapiripán](#). Cette approche, plus pragmatique, s'attarde à l'utilité des principes pour ceux ayant besoin d'assistance au lieu d'évaluer la conduite des États en vertu de seuils particuliers[11]. Il ne s'agit pas d'appliquer les normes spécifiques aux CANI aux troubles intérieurs et tensions internes ni d'abaisser le seuil de l'article 3 commun, mais plutôt d'interpréter les normes déterminées à l'aide de principes tirés du DIH; l'utilisation du DIH comme outil d'interprétation du DIDP n'impliquant pas nécessairement une référence directe au contenu des articles codifiés dans les traités[12]. Une telle interprétation permettrait de clarifier les obligations contenues dans les normes tirées des travaux de Meron, de Gasser et d'autres experts dans le contexte d'une situation entre la paix et les conflits armés qui commande une interprétation du DIDP qui cadre avec cette réalité.

En ce qui concerne la mise en œuvre des obligations, les mécanismes du DIH pourraient aussi s'avérer utiles en raison des commentaires faits précédemment au sujet de l'interprétation des normes. En effet, la mise en œuvre du DIDP se fait plutôt de manière verticale – par le biais d'un organe possédant l'autorité nécessaire – et, *a posteriori*, par des réparations[13]. L'État étant lié par des instruments internationaux, c'est à lui qu'il revient de garantir les protections du DIDP. Lorsque l'État ne peut ou ne veut s'acquitter de ses obligations, des organes de traités internationaux ou des organes régionaux, en l'occurrence la Commission interaméricaine des droits de l'Homme et la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, peuvent les lui rappeler ou le sanctionner selon le cas. De son côté, le DIH est mis en œuvre de façon horizontale et constante[14]. Aucun organe ne possède la compétence et l'autorité pour mettre en œuvre le DIH. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une [entité neutre](#) ayant pour but de protéger les victimes de conflits armés. Dans cette optique, le CICR [valorise](#)

[le dialogue](#) entre les parties et n'impose pas de sanctions en cas de non-respect du DIH. Le droit d'initiative humanitaire prévu à l'article 5 des [Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#), est un exemple de cette mise en œuvre horizontale et pourrait facilement se transposer aux troubles intérieurs et tensions internes.

Conclusion

Bien évidemment, les observations qui précèdent sont embryonnaires et des recherches supplémentaires devront être effectuées afin de former un cadre d'interprétation et de mise en œuvre complet et adapté au contexte des troubles intérieurs et tensions internes. De plus, la question d'une présence accrue de groupes d'individus, communément appelés « acteurs non-étatiques », commettant des violations du DIDP dans ce contexte appelle à une réflexion sur leur rôle dans la sphère internationale et influencera certainement l'interprétation et la mise en œuvre du DIDP. Enfin, le rétablissement de la situation ne repose pas seulement sur des initiatives juridiques. Il dépend aussi d'une mise en commun d'initiatives notamment en matière politique, sociale, économique et éducative. La présence d'une telle attention médiatique sur le Brésil pour les prochaines années pourrait être l'occasion de conscientiser la communauté internationale et conséquemment, les leaders politiques brésiliens à ce sujet.

Ce billet ne lie que le(s) personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques.

[1] Asbjorn Eide, Theodor Meron et Allan Rosas, « Combatting Lawlessness in Gray Zones Through Minimum Humanitarian Standards » (1995) 89:1 A.J.I.L. 215.

[2] Comité international de la Croix Rouge, « Déclaration des droits fondamentaux de la personne humaine en période de troubles intérieurs ou de danger public » dans *Protection des victimes des conflits armés non internationaux. Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés tenue du 24 mai au 12 juin 1971 à Genève*.

[3] *Ibid.*

[4] Voir généralement Rosemary Abi-Saab, « Le droit international humanitaire et les troubles internes » dans Georges Abi-Saab, Laurence Boisson De Chazournes et Vera Gowlland-Debbas, dir., *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001; Hans-Peter Gasser, « Troubles et tensions internes, un nouveau projet de déclaration sur les normes humanitaires minimales » (1991) 73 R.I.C.R. 348; Theodor Meron, « Towards a Humanitarian Declaration on Internal Strife » (1984) 78 A.J.I.L. 859.

[5] *Ibid.*

[6] Theodor Meron, « Projet de Déclaration type sur les troubles et tensions internes » (1988) 70 R.I.C.R. 62.

[7] La Revue, « Troubles et tensions internes : pour une nouvelle approche humanitaire? » (1988) 70 R.I.C.R. 3 à la p. 8 [La Revue].

[8] Hans-Peter Gasser, « Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et tensions internes : proposition d'un Code de conduite » (1988) 70 R.I.C.R. 39.

[9] La Revue, *supra* note 7.

[10] CES NU, *Déclaration d'Oslo sur les normes et les procédures à respecter en cas de danger public exceptionnel ou de troubles et tensions internes*, 1987, Doc. NU E/CN.4/Sub. 2/1987/31.

[11] George Andreopoulos, « On the Accountability of Non-State Armed Groups » dans George Andreopoulos, Zehra F. Kabasakal Arat et Peter Juviler, dir., *Non-State Actors in the Human Rights Universe*, Bloomfield, Kumarian, 2006, 141 à la p. 143.

[12] Emiliano J. Buis, « The Implementation of International Humanitarian Law by Human Rights Courts: The Example of the Inter-American Human Rights System » dans Roberta Arnold et Noëlle Quénivet, dir., *International Humanitarian Law and Human Rights Law Towards a New Merger in International Law*, Boston, Martinus Nijhoff, 2008, 269 à la p. 292.

[13] Marco Sassòli et al., *Un droit dans la guerre*, 2^e éd., Genève, CICR, 2012, c. 14 à la p. 18.

[14] *Ibid.*

Par

[Marie-Noël Collin](#)

[Brésil](#)[Droit international des droits de la personne](#)[Droit international humanitaire](#)[Tensions et troubles internes](#)12
juin 2014 - 12:00 [Tensions et troubles internes](#)[Droit international des droits de la personne](#)[Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé \(1954\)](#)[Brésil](#)non524