



150 ans d'action humanitaire

**Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Sydney (Australie), novembre 2013



FR

CD/13/10.1

Original : anglais
Pour information

**CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Sydney, Australie
17-18 novembre 2013

**Mise en œuvre de la résolution 1 de la XXXI^e Conférence internationale :
« Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés »**

RAPPORT INTÉRIMAIRE

**Document préparé par
le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2013

**Mise en œuvre de la résolution 1 de la XXXI^e Conférence internationale :
« Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés »**

RAPPORT INTÉRIMAIRE

(A) RÉSUMÉ

En adoptant par consensus la résolution 1, les membres de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont invité le CICR, en coopération avec les États et d'autres acteurs pertinents, à poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions et à proposer diverses options et recommandations pour renforcer le droit dans deux domaines : 1) la protection des personnes privées de liberté en relation avec un conflit armé non international (volet « détention ») ; et 2) l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire (DIH) (volet « respect du DIH »). Le présent rapport décrit les mesures prises par le CICR pour mettre en œuvre la résolution 1, présente les consultations tenues à ce jour, et résume les principaux résultats obtenus. La résolution qui accompagne le présent rapport intérimaire appelle le Mouvement à continuer de soutenir les processus de consultation en cours et à promouvoir la participation active des États dans les deux domaines précités. L'objet du présent rapport est de faire mieux connaître et comprendre ces initiatives à travers le Mouvement et d'aider le Mouvement à encourager les États à participer activement aux consultations. Le CICR encourage les autres composantes du Mouvement à formuler des commentaires sur le contenu du présent rapport ou les consultations.

(B) RAPPORT

1) CONTEXTE

(i) Introduction : contexte de la résolution 1

À la XXXI^e Conférence internationale, les membres ont adopté la résolution 1 intitulée « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés¹ ». Cette résolution vise à remédier à certaines faiblesses relevées dans deux domaines du DIH : 1) la protection des personnes privées de liberté en relation avec un conflit armé non international (CANI) (volet « détention ») ; et 2) l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH. Dans la résolution 1, la Conférence internationale invite le CICR, en coopération avec les États, à poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions et à présenter un rapport à la XXXII^e Conférence internationale formulant diverses options et recommandations pour le renforcement de la protection juridique dans ces deux domaines. Bien que ces deux volets soient traités dans la même résolution et qu'ils constituent ensemble l'initiative « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés » du CICR, les activités qui les composent sont menées de façon indépendante. Le CICR facilite le volet « détention », tandis que le volet « respect du DIH » est une initiative conjointe du gouvernement suisse et du CICR. Les deux volets associent étroitement les États. La résolution 1 encourage tous les membres de la Conférence internationale, y compris les Sociétés nationales, à participer à ces efforts, tout en reconnaissant le rôle premier des États dans le développement du droit international humanitaire. Le présent rapport traitera chaque volet l'un après l'autre ; il résumera les activités menées par le passé et formulera des propositions pour l'avenir.

2) VOLET « DÉTENTION »

(i) Activités passées et situation actuelle

¹ Adoptée le 21 décembre 2011. Texte disponible à l'adresse suivante : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-1-2011.htm>.

Principaux défis recensés

Il existe des disparités considérables entre les dispositions rigoureuses et détaillées applicables à la privation de liberté dans le contexte des conflits armés internationaux et les règles très élémentaires qui ont été codifiées concernant les CANI. Tandis que les quatre Conventions de Genève renferment plus de 175 dispositions régissant la détention en relation avec un conflit armé international dans pratiquement tous ses aspects, il n'existe rien de comparable pour les CANI. Cette absence relative de dispositions spécifiques dans le DIH cause des incertitudes quant à l'origine et au contenu des règles régissant la détention dans les CANI. Le débat se poursuit et les divergences d'opinions demeurent quant à l'applicabilité et à l'adéquation du droit des droits de l'homme, ainsi qu'au contenu précis du DIH coutumier. Chacun s'accorde à penser qu'une réflexion plus approfondie est nécessaire sur les moyens de renforcer le droit régissant la détention dans les CANI afin de garantir – comme le prévoit la résolution 1 – que le DIH reste pratique et pertinent, s'agissant de la protection juridique de toutes les personnes privées de liberté en relation avec un conflit armé. Le CICR a recensé quatre grands domaines pour lesquels il est nécessaire de renforcer le droit existant : a) les conditions de détention ; b) les catégories de détenus vulnérables ; c) les transferts de détenus ; et d) les motifs et procédures d'internement. Des informations supplémentaires sur ces questions sont données dans le document de référence sur lequel se sont appuyés les États pour les discussions. Ce document est disponible à l'adresse suivante : *<weblink to be inserted once the document is made public and uploaded onto web>*.

Consultations régionales

En 2012 et au début de 2013, le CICR a organisé quatre consultations régionales auprès des États afin d'examiner si, et le cas échéant comment, les règles du DIH dans ce domaine devaient être renforcées. Le CICR a choisi les participants en fonction de leur expérience des conflits armés et de manière à assurer une représentation régionale équilibrée. La première consultation a eu lieu les 13 et 14 novembre 2012 à Pretoria (Afrique du Sud). Organisée conjointement avec le ministère sud-africain des Relations et de la Coopération internationales, la réunion a rassemblé des États africains. La deuxième consultation, organisée conjointement avec le gouvernement du Costa Rica, a réuni des experts d'Amérique latine et des Caraïbes, à San José (Costa Rica), les 27 et 28 novembre 2012. La troisième consultation régionale, qui a rassemblé des experts d'Europe, des États-Unis, du Canada et d'Israël, s'est tenue à Montreux (Suisse), les 10 et 11 décembre 2012. Enfin, une quatrième réunion d'experts de la région Asie-Pacifique et du Moyen-Orient, organisée conjointement avec le gouvernement de Malaisie, a eu lieu à Kuala Lumpur, les 11 et 12 avril 2013.

Toutes ces réunions ont bénéficié d'une forte participation et ont abouti à des résultats constructifs. Au total, 170 experts gouvernementaux représentant 93 États ont participé aux consultations régionales. Dans chaque réunion, il a été demandé aux participants de répondre à plusieurs questions destinées à engager le débat sur : 1) les défis humanitaires concrets que pose, selon les experts gouvernementaux, la protection des personnes privées de liberté dans les CANI ; 2) le caractère approprié du droit pour répondre à ces défis ; et 3) les moyens de renforcer les dispositions existantes. Les experts ont aussi discuté des questions de procédure. Un compte rendu synthétique de chaque consultation régionale a été préparé par le CICR et sera mis en ligne sur son site.

Autres consultations et participation active

Une note d'information et des documents de référence ont été envoyés aux Sociétés nationales en mai 2013 pour les tenir informées de l'évolution des consultations et solliciter leur soutien pour encourager la participation active de leur gouvernement. La Division juridique du CICR a par ailleurs fait des présentations sur le volet « détention » et le volet « respect du DIH » à la réunion annuelle des conseillers juridiques des Sociétés nationales de septembre 2012 et à celle de juin 2013. À intervalles réguliers, le CICR continuera d'informer de l'évolution de ces questions en vue de la prochaine Conférence internationale.

État des consultations à ce jour

Les États qui ont participé aux consultations régionales étaient en général d'accord pour considérer que tous les thèmes présentés par le CICR étaient des problèmes humanitaires majeurs, auxquels il était nécessaire de faire face. Ils ont bien accueilli l'exercice de consultation dirigé par le CICR et ont indiqué qu'ils approuvaient l'intention du CICR de tenir des consultations supplémentaires dans la période précédant la XXXII^e Conférence internationale.

Conditions de détention et catégories de détenus vulnérables

Les dispositions du droit conventionnel et du DIH coutumier ne donnent pas assez de précisions sur les conditions de détention et les catégories de détenus vulnérables dans le cadre des CANI, surtout quand on les compare aux dispositions détaillées du droit régissant les conflits armés internationaux. Le CICR avait notamment constaté l'absence de mesures de protection pourtant nécessaires pour pallier les problèmes suivants : l'accès inadéquat à la nourriture, à l'eau et aux vêtements ; des installations sanitaires inappropriées ou insalubres ; l'absence de soins médicaux ; la surexposition aux éléments ; l'absence de contacts avec l'extérieur ; le manque d'air pur ; et d'autres problèmes fréquemment relevés par le CICR dans le cadre de ses visites des lieux de détention. Il a également signalé la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques de certains groupes vulnérables de détenus, en particulier les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. Globalement, les participants ont reconnu que le droit conventionnel et le DIH coutumier régissant les CANI manquaient de précisions sur ces questions, surtout en comparaison des nombreuses dispositions applicables aux conflits armés internationaux figurant dans les troisième et quatrième Conventions de Genève. Les autres domaines sur lesquels certains experts ont attiré l'attention sont notamment : le besoin d'infrastructures appropriées ; les problèmes liés à la surpopulation carcérale ; la cohabitation de détenus purgeant leur peine avec des détenus de sécurité et des personnes en attente d'un jugement ; le problème des disparitions forcées, du fait que les autorités détentrices refusent parfois de déclarer la détention de certaines personnes ; et le fait que les autorités ne tiennent pas toujours un registre des détenus, qui ne se trouvent par ailleurs pas toujours dans des lieux de détention officiels. Plusieurs experts ont ajouté d'autres catégories de détenus vulnérables, parmi lesquels les détenus séropositifs au VIH et les ressortissants étrangers. Aux quatre réunions, les experts ont examiné les normes applicables aux conflits armés internationaux comme moyen de combler les lacunes. Plusieurs experts se sont demandé s'il pouvait être utile de s'appuyer sur le droit international relatif aux droits de l'homme – notamment les instruments non contraignants, tels que l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus – pour envisager d'appliquer certaines normes du DIH sur les conditions de détention aux CANI. Il est ressorti que ces questions méritent toutes d'être examinées de façon plus approfondie dans le cadre des consultations en cours.

Transferts de détenus

Une lacune majeure du DIH relevée par le CICR – et globalement confirmée par les experts dans les consultations régionales – est l'absence de dispositions prévoyant expressément une protection contre la remise de détenus à des autorités susceptibles de leur faire subir des mauvais traitements. Le principe qui sous-tend le droit protégeant les détenus contre les mauvais traitements suite à leur transfert est le principe de non-refoulement. Même si la teneur exacte de l'obligation de non-refoulement varie en fonction du droit conventionnel applicable dans chaque situation, le principe général est que si le transfert implique un risque d'un certain degré d'intensité et de gravité pour la santé du détenu, il ne doit pas avoir lieu. Globalement, dans le cadre des débats sur les moyens d'appliquer le principe de non-refoulement aux transferts de personnes dans les CANI, les experts ont convenu qu'il est interdit de transférer un détenu quand on sait que le transfert l'expose à un risque de torture. Dans l'ensemble, les experts ont aussi reconnu que parmi les mesures devant être prises pour protéger les détenus contre les mauvais traitements figuraient des mesures avant transfert destinées à garantir que les autorités auxquelles les détenus sont remis ne les maltraiteront pas, ainsi qu'un suivi des détenus après transfert. Toutefois, le degré d'assimilation de ces mesures à des obligations juridiques a fait débat. De même, d'autres points n'ont pas fait l'unanimité, comme les entretiens avec les détenus avant leur départ et le suivi du traitement qui leur est réservé après leur transfert. Les experts ont globalement convenu que ces questions méritaient un examen plus approfondi.

Les experts ont aussi considéré que les obligations en matière de non-refoulement étaient applicables dans le cas de déplacements à partir du territoire d'un État. Toutefois, certains ont contesté leur applicabilité à des situations où un État participe de façon extraterritoriale à un conflit armé (c'est-à-dire sur le territoire d'un autre État avec le consentement dudit État), notamment pour les raisons suivantes : l'éventuelle impossibilité de respecter cette condition quand les détenus sont très nombreux ou quand l'État hôte affirme sa souveraineté, et l'absence de solutions quand un transfert ne peut avoir lieu. Dans ce contexte, les experts se sont aussi demandé si des orientations pouvaient être tirées des troisième et quatrième Conventions de Genève. Ces dernières interdisent expressément certains transferts dans le contexte des conflits armés internationaux. Les transferts vers des États non parties à la Convention applicable sont formellement interdits, de même que les transferts de personnes protégées par la quatrième Convention de Genève vers un pays où elles peuvent craindre des persécutions en raison de leurs opinions politiques ou religieuses. D'autres transferts de personnes protégées par les troisième et quatrième Conventions de Genève peuvent aussi avoir lieu après que la Puissance détentrice s'est assurée que la Puissance dans laquelle est effectué le transfert est désireuse et à même d'appliquer la Convention.

Motifs et procédures d'internement

L'internement dans une situation de conflit armé est défini comme une privation de liberté ordonnée par le pouvoir exécutif – et non par le pouvoir judiciaire – sans qu'aucune action pénale n'ait été engagée contre la personne qui en est l'objet. L'internement est une mesure de contrôle exceptionnelle non punitive qui n'est pas interdite par le DIH. Pour le CICR, le fait que ni le DIH ni les ordres juridiques internes ne disposent de motifs et de procédures d'internement clairs, ouvrant ainsi la porte à des mesures arbitraires, constitue une lacune dans le droit régissant actuellement les CANI. Les experts ont approuvé cette opinion. D'une manière générale, les avis étaient partagés sur la question de savoir si le critère « d'impérieuses raisons de sécurité », dont il est question dans la quatrième Convention de Genève, pouvait être transposé aux CANI en tant que motif d'internement justifié. Plusieurs experts ont jugé le critère approprié. D'autres ont convenu qu'il était approprié mais ont estimé qu'il fallait continuer de chercher à en préciser le sens. Certains experts ont exprimé une préférence pour un critère plus général, comme « une menace pour la sécurité ». Un plus petit nombre, surtout à la réunion de Montreux, préféreraient que d'autres motifs distincts, l'appartenance à un groupe armé par exemple, puissent justifier de façon indépendante un internement. Pour eux, ces internés devraient recevoir un traitement analogue à ce que prévoit la troisième Convention de Genève (relative au traitement des prisonniers de guerre). Plutôt que de procéder à une évaluation de la menace individuelle dans chaque cas, il s'agirait d'établir leur appartenance à la partie non étatique au conflit armé non international. Toutefois, d'autres experts ont désapprouvé l'internement fondé sur le statut de la personne, et ils ne voyaient pas comment il serait déterminé sans effectuer l'équivalent d'une évaluation de la menace.

S'agissant des garanties procédurales, tous les experts ont convenu que des garanties du type de celles proposées par le CICR, et similaires à celles qui s'appliquent aux conflits armés internationaux, constitueraient le point de départ des garanties devant s'appliquer aux internements dans les CANI. Elles incluent notamment la possibilité de contester la légalité de la détention et d'avoir accès à des informations suffisantes pour le faire, ainsi qu'un réexamen périodique de la nécessité de l'internement par un organe indépendant et impartial. La question de l'internement motivé par le statut a fait débat. Néanmoins, d'une manière générale, tous les experts ont semblé s'accorder sur le fait qu'un réexamen périodique de la menace, et donc de la nécessité de poursuivre l'internement, constituait une bonne pratique, et ce indépendamment du niveau de définition du droit. Un débat a tout de même eu lieu sur le moment où ces obligations seraient instaurées.

Groupes armés non étatiques

La question de la capacité des groupes armés non étatiques a été abordée de façon récurrente dans les quatre réunions de consultation. Les experts se sont notamment demandé si les règles à imposer à ces groupes devaient être les mêmes que pour les États ou si les attentes ne devaient pas être quelque peu ajustées en fonction de ce qui était possible. Un autre thème fréquemment abordé a été la nécessité de veiller à ce que – comme l'indiquent clairement l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel II – le fait d'imposer des obligations juridiques aux groupes armés non étatiques ne leur confère pas une certaine légitimité ni le droit de détenir des personnes au regard de la législation nationale.

Propositions à l'issue des consultations régionales

Dans le cadre des consultations régionales, un premier échange a eu lieu sur le suivi possible. Diverses hypothèses ont été émises, parmi lesquelles : l'élaboration de meilleures pratiques ; un instrument normatif non contraignant ; un exercice de clarification mené par des experts, axé sur l'interprétation et l'application du droit ; et la définition de normes qui pourraient être réunies au sein d'un traité. Les États se sont clairement manifestés en faveur d'un suivi et ont indiqué qu'ils souhaitaient participer à d'autres consultations. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer la nature exacte du résultat auquel les consultations aboutiront, les États ont, d'une manière générale, indiqué qu'ils préféreraient qu'il ne soit pas juridiquement contraignant. Néanmoins, plusieurs experts ont affirmé qu'ils n'excluaient aucune option à ce stade, y compris celle d'élaborer des normes contraignantes.

(ii) Voie à suivre

Les consultations régionales ont très largement contribué à cerner les domaines précis du DIH ayant besoin d'être renforcés et à susciter des discussions. Les conclusions de ces premières consultations orienteront le dialogue futur et les propositions de fond qui en découleront pour renforcer la protection juridique dans les années à venir. Le CICR a rédigé un compte rendu public des quatre consultations régionales résumant les discussions sans citer les auteurs (personnes, gouvernements) des commentaires. Le CICR a également élaboré un rapport de synthèse qui résume et analyse les principales conclusions des quatre consultations régionales. Il sera présenté à toutes les missions permanentes fin 2013 avec la stratégie du CICR proposée pour la suite. Tous les rapports seront rendus publics et diffusés auprès des Sociétés nationales. Ensuite, le CICR mènera d'autres consultations, notamment deux autres réunions d'experts en 2014 sur des domaines spécifiques devant être renforcés. Une réunion est prévue avec tous les États début 2015 pour débattre des principales conclusions des deux réunions d'experts. Soucieux de réunir une grande variété de points de vue, le CICR tiendra aussi des consultations avec les organisations internationales concernées (telles que des organes de l'ONU), des organisations non gouvernementales (ONG) et des universitaires.

3) VOLET « RESPECT DU DIH »

(i) Activités passées et situation actuelle

Principaux défis recensés

Contrairement à la plupart des autres branches du droit international, le DIH ne compte qu'un nombre limité de mécanismes destinés à garantir le respect de ses dispositions. Les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I de 1977 en prévoient trois : 1) les Puissances protectrices (chaque partie au conflit devant désigner un État neutre, avec l'accord de l'autre partie, pour protéger ses intérêts humanitaires et, ainsi, veiller au respect du DIH) ; 2) la procédure d'enquête formelle (à la demande d'une partie au conflit) sur une violation présumée des Conventions de Genève ; et 3) la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF). Si le rôle des Puissances protectrices n'a été utilisé qu'à de très rares occasions depuis la Seconde Guerre mondiale, les deux autres mécanismes ne l'ont jamais été. Par ailleurs, la portée de ces trois mécanismes est limitée : alors que la grande majorité des conflits armés actuels sont des conflits non internationaux, les mécanismes existants ne s'appliquent qu'aux conflits armés

internationaux. Dans la pratique, c'est principalement le CICR qui remplit une série de fonctions visant à mieux faire respecter les dispositions du DIH. L'initiative conjointe Suisse/CICR de suivi de la résolution 1 de la XXXI^e Conférence internationale n'entend ni empiéter sur le rôle et le mandat du CICR ni faire double emploi avec les activités de celui-ci. Le rôle et le mandat du CICR ne sont donc pas visés par le processus.

Il est communément admis que, mis à part le travail effectué par le CICR, les mécanismes actuels de contrôle du respect des dispositions du DIH sont insuffisants, que le respect des dispositions de cette branche du droit doit être renforcé, et qu'il faut poursuivre la réflexion sur les moyens d'améliorer les mécanismes. La résolution 1 invite le CICR à « poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions en coopération avec les États et, au besoin, avec d'autres acteurs pertinents, [...] pour identifier et proposer diverses options et ses recommandations en vue [...] d'améliorer et de garantir l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire ».

État du processus de consultation à ce jour

En 2012, le CICR et le gouvernement suisse ont lancé une série de discussions sur le renforcement du respect des dispositions du DIH. Une réunion informelle initiale avec tous les États a été organisée le 13 juillet 2012 à Genève. Elle avait pour objectif d'informer les États de cette initiative, de les sensibiliser aux défis qui se posent en matière de respect du DIH, et de permettre un premier passage en revue de leur opinion sur la question. La réunion a mis en lumière une préoccupation générale concernant le manque de respect du DIH, ainsi qu'un large consensus quant à la nécessité d'instaurer un dialogue régulier entre les États sur les moyens de renforcer le respect du DIH, plus particulièrement sur les questions relatives au respect des dispositions. À la suite de la réunion de juillet 2012, la Suisse et le CICR ont poursuivi les discussions et les consultations avec de nombreux États, afin d'identifier les principales questions de fond devant être examinées pour faire avancer le processus. Les consultations ont toujours été ouvertes à tous les États intéressés.

Sachant qu'il est difficile de tenir une discussion constructive sur des questions de fond sous une forme faisant participer en tout temps l'ensemble des États, une discussion préliminaire avec un groupe d'États représentatif de la totalité des régions a été organisée à Genève les 8 et 9 novembre 2012. Cette discussion était axée sur l'examen des mécanismes existants, sur les raisons de leur inefficacité et sur leur réactivation éventuelle. Les enseignements pouvant être tirés d'autres branches du droit aux fins de l'élaboration d'un système efficace de contrôle du respect du DIH ont aussi été analysés. Par ailleurs, des discussions préliminaires ont eu lieu concernant les fonctions qu'un tel système devrait avoir, indépendamment de la structure institutionnelle qu'il revêtirait.

Une deuxième discussion avec ce groupe d'États a eu lieu à Genève les 8 et 9 avril 2013. Elle visait à examiner plus en détail les fonctions possibles d'un mécanisme de contrôle du respect du DIH, à savoir : établissement de rapports périodiques ; établissement des faits ; alertes précoces ; appels d'urgence ; et avis juridiques non contraignants. Les discussions ont notamment porté sur la forme qu'un dialogue régulier sur le respect du DIH entre les États devrait prendre. Le document de référence sur lequel se sont appuyés les États pour les discussions contient des informations supplémentaires sur ces questions. Il est disponible à l'adresse : *<weblink to be inserted once the document is made public and uploaded onto web>*.

En tant que facilitateurs, la Suisse et le CICR sont pleinement déterminés à ce que leur initiative conjointe de suivi de la résolution 1 soit menée de façon transparente, inclusive et ouverte. À cette fin, une deuxième réunion des États a eu lieu les 17 et 18 juin 2013, à Genève. Elle a rassemblé 73 États et deux observateurs. À cette occasion, la Suisse et le CICR ont présenté un aperçu des consultations tenues jusque-là et ont cherché à obtenir des orientations sur les questions de fond ayant été soulevées, ainsi que sur les prochaines étapes possibles. La discussion a porté sur : les mécanismes existants de contrôle du respect du DIH et leurs insuffisances ; les fonctions possibles

d'un mécanisme de contrôle du respect du DIH ; et les fonctions et caractéristiques possibles d'une Assemblée des États.

Principaux résultats à ce jour

Dans l'ensemble, les discussions et consultations tenues dans le cadre de l'initiative conjointe du CICR et de la Suisse ont été constructives, grâce à une importante participation des États. Les États ont convenu que le manque de respect du DIH est un problème important qui doit être résolu et ils se sont déclarés favorables à l'initiative. Ils ont reconnu que les systèmes de contrôle du respect des dispositions dans les autres branches du droit international ne peuvent pas combler les lacunes du système de contrôle du respect du DIH, car ils portent sur des ensembles de normes différents. Les États ont confirmé l'existence d'un large soutien en faveur de la création d'une plateforme d'échanges réguliers et dirigés entre les États sur le respect du DIH. Il a été estimé qu'une Assemblée des États – comme première étape en vue du renforcement du système de contrôle du respect du DIH – permettrait la tenue d'un dialogue permanent sur le DIH, renforcerait la coopération et contribuerait à promouvoir le respect de cette branche du droit. Un dialogue régulier sur le DIH entre les États devrait servir à définir une série d'autres moyens visant à renforcer le respect du DIH. Un tel dialogue devrait porter notamment sur les mesures prises par les États au niveau national pour prévenir les éventuelles violations du DIH. De même, il devrait permettre aux États de partager leurs expériences et les meilleures pratiques s'agissant de la mise en œuvre du DIH ainsi que d'exposer leurs besoins en matière de renforcement des capacités. Afin de trouver des solutions concertées à des préoccupations communes, le dialogue devrait permettre aux États d'évoquer les problèmes qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre des obligations qui leur incombent en matière de DIH. Il est entendu que cet exercice ne couvre pas les mécanismes nationaux et internationaux de justice pénale destinés à établir la responsabilité pénale des personnes.

Les États participant aux consultations ont pratiquement tous indiqué qu'ils étaient favorables à l'obtention de résultats concrets, pragmatiques et utiles. Il est ressorti notamment que les mécanismes actuels ne proposent pas de moyens de contrôler si les groupes armés non étatiques respectent le DIH. Les États ont reconnu qu'il fallait réfléchir à cette question, compte tenu du nombre élevé de CANI à l'heure actuelle et de leurs conséquences sur le plan humanitaire.

Mécanismes existants de contrôle du respect du DIH

Il a été souligné qu'en temps de conflit armé international, les États peuvent toujours avoir recours au système des Puissances protectrices et aux procédures d'enquête prévus dans les Conventions de Genève de 1949, même si certains ont dit douter de l'utilisation de ces mécanismes à l'avenir, entre autres parce qu'ils ne sont pas facilement adaptables aux CANI. En conséquence, il a été indiqué que le processus de renforcement des mécanismes de contrôle du respect du DIH ne devrait pas consister à « réformer » le système des Puissances protectrices ou la procédure d'enquête. Toutefois, de nombreux États étaient d'avis qu'il serait peut-être utile de réfléchir aux moyens d'adapter la CIHEF pour qu'elle contribue à un système efficace de contrôle. Des moyens pourraient être trouvés pour lui permettre d'exercer son mandat sans avoir à renégocier l'article 90 du Protocole additionnel I (la base conventionnelle de l'établissement et du mandat de la Commission). Le mandat de la CIHEF pourrait être élargi et intégrer les situations de CANI. Des tâches supplémentaires pourraient lui être confiées par les États sur une base volontaire. Par exemple, une Assemblée des États pourrait être autorisée à déclencher l'intervention de la CIHEF et pourrait aussi recommander que les parties à un conflit armé aient recours à ses services. L'idée a été émise que, outre le mandat de la CIHEF et le mécanisme de déclenchement de son intervention, il serait nécessaire d'étudier d'autres aspects liés à son utilité potentielle pour l'avenir. Les États ont évoqué notamment sa capacité à s'acquitter de ses tâches, s'agissant de sa composition, de l'équilibre des compétences, et des ressources.

Fonctions possibles d'un mécanisme de contrôle du respect du DIH

Au cours de leur deuxième réunion, les États ont examiné plus en détail les fonctions possibles d'un système de contrôle du respect du DIH, notamment la présentation de rapports périodiques, les

missions d'établissement des faits, les alertes précoces, les appels d'urgence, les avis juridiques non contraignants, les bons offices, les visites dans les pays, les enquêtes des États, le règlement des différends, et l'examen des plaintes. La très vaste majorité des États ont convenu que la priorité devait être accordée à la présentation des rapports, aux discussions thématiques et aux missions d'établissement des faits. Plusieurs États ont indiqué que la fonction relative aux bons offices serait également utile, et d'autres qu'une fonction d'alerte précoce serait souhaitable. Il a été dit également que la question des visites dans les pays méritait d'être approfondie. D'autres États se sont dit prêts à prendre en compte toutes les fonctions énoncées ci-dessus.

Il a été signalé que les rapports sur le respect du DIH au niveau national servent de base à une auto-évaluation des États et fournissent des informations de référence pour des échanges avec d'autres États en la matière. Dans les rapports envisagés, il ne s'agirait donc pas de présenter en détail la mise en œuvre par les États des traités de DIH applicables selon leurs dispositions, mais de se concentrer sur des points plus précis, classés par exemple en thèmes ou questions. Ils permettraient ainsi aux États de discuter de leurs expériences et problèmes concrets de mise en œuvre du DIH, ainsi que des bonnes pratiques, sans créer de nouvelles obligations juridiques. Il a également été indiqué qu'il fallait examiner de manière plus approfondie la question de savoir si les ONG devaient être associées à l'élaboration des rapports. Par ailleurs, il s'agira aussi de réfléchir à la prise en compte des actions qui sont le fait de groupes armés non étatiques.

D'autres questions concernant les fonctions de présentation de rapports et d'établissement des faits ont été soulevées, notamment l'organe auquel ces fonctions seraient rattachées, leur durée, leur nature publique ou confidentielle, leur caractère volontaire, les sources des informations, les ressources, et les relations avec d'autres acteurs, notamment les ONG et la société civile. S'agissant de l'établissement des faits, il a été précisé que cette fonction pouvait être liée aux conclusions sur les conséquences juridiques des faits établis, mais pas forcément. Ces questions, ainsi que d'autres, feront l'objet de débats dans le cadre des consultations au cours des mois à venir.

Une autre fonction qui a été considérée comme devant faire l'objet d'un examen approfondi était la tenue de débats thématiques entre les États, notamment sur des questions de nature politique intéressant tous les États. Contrairement aux rapports périodiques – qui, selon certains, porteraient plutôt sur le respect du DIH au niveau national –, les discussions thématiques donneraient lieu à des échanges entre les États sur des questions et des problèmes précis se posant dans le domaine du DIH, en particulier sur ceux qui ne sont pas couverts par le mandat des organes ou forums internationaux existants.

Assemblée des États

Il est ressorti de la deuxième réunion, tenue en juin 2013, que de façon générale, les États encourageaient fortement l'établissement d'un forum de dialogue régulier sur le DIH, c'est-à-dire une Assemblée des États se réunissant périodiquement. Ce forum offrirait diverses possibilités d'examiner la mise en œuvre et le respect du DIH et permettrait d'organiser des discussions thématiques sur des questions de DIH. Il a également été suggéré qu'une Assemblée des États pourrait servir de point d'ancrage pour d'autres éléments d'un système de contrôle du respect du DIH, et qu'elle pourrait compléter et orienter les discussions à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui a lieu tous les quatre ans. Plusieurs États ont aussi souligné l'utilité de garantir, autant que possible, une cohérence et une complémentarité entre le mécanisme de contrôle du respect du DIH qui serait créé et d'autres forums internationaux et régionaux traitant de questions relatives au DIH.

Plusieurs aspects devront être examinés de façon plus approfondie : la périodicité des réunions de l'Assemblée des États ; les moyens de les organiser et de les systématiser ; et la création éventuelle d'un organe chargé de les préparer et de s'occuper des tâches qui s'imposent pendant l'intersession et des tâches administratives. Les autres questions devant faire l'objet d'un examen approfondi sont notamment : le choix des sujets des discussions ; les conclusions des réunions ; les

moyens par lesquels une Assemblée pourrait associer des organisations internationales, des ONG et la société civile ; et la question des ressources. Il a également été indiqué que, compte tenu du grand nombre de CANI, il fallait s'employer à rechercher des moyens appropriés de contrôler le respect du DIH par les groupes armés non étatiques. Par ailleurs, il est ressorti que la fonction de présentation de rapports périodiques devrait être liée à l'Assemblée des États, indépendamment de sa configuration exacte. Enfin, un accent a été mis sur le fait qu'il fallait réfléchir au rôle que le CICR pourrait jouer en tant qu'organe expert dans le cadre de l'Assemblée des États.

(ii) Voie à suivre

L'initiative conjointe du CICR et de la Suisse est fondée sur plusieurs principes essentiels qui ont été énoncés dans les discussions et les consultations tenues à ce jour et réaffirmés à la deuxième réunion tenue par les États. L'accent a été mis sur le fait que la recherche de solutions pour mieux faire respecter le DIH devrait s'inscrire dans un cadre constitué par les éléments suivants : la nécessité d'établir un système efficace de contrôle ; l'importance d'éviter toute politisation ; le fait que le processus est conduit par les États ; les mesures visant à éviter les doubles emplois avec d'autres systèmes de contrôle ; la nécessité de prendre en considération la question des ressources ; et le besoin, comme cela est dit plus haut, de trouver des moyens appropriés d'englober tous les types de conflits armés et l'ensemble des parties à ceux-ci. Dans le cadre du mandat conféré par la résolution 1 de la XXXI^e Conférence internationale, et sur la base de cette deuxième réunion des États, la Suisse et le CICR – dans le cadre de discussions et de consultations avec les États – formuleront des propositions et des options concrètes, notamment dans les quatre domaines prioritaires identifiés à ce jour par les États participants : la forme et le contenu d'un système de présentation de rapports périodiques sur le respect du DIH au niveau national ; la forme, le contenu et les conclusions possibles des discussions thématiques sur les questions relatives au DIH ; les modalités de l'établissement des faits, notamment les différents moyens d'utiliser la CIHEF ; et les fonctions et missions d'une Assemblée des États.

Avant la prochaine réunion de tous les États, qui aura lieu à l'été 2014, il y aura deux réunions préparatoires à Genève ouvertes à tous les États, pour échanger des idées sur des aspects concrets des sujets évoqués ci-dessus. La première réunion traitera principalement de la préparation des rapports périodiques et des discussions thématiques, tandis que la seconde sera axée sur l'établissement des faits et l'Assemblée des États.

4) CONCLUSION

Le CICR se félicite des progrès accomplis à ce jour sur les deux volets du renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés. Les années qui nous séparent de la XXXII^e Conférence internationale seront riches en discussions et en analyses sur l'état de la législation, les domaines où des lacunes ont été constatées, et les moyens de les combler. Le CICR se réjouit à la perspective de poursuivre sa collaboration avec les États, les différentes composantes du Mouvement et les autres acteurs concernés pour rechercher des moyens de relever ces défis et en débattre. Les Sociétés nationales sont invitées à s'adresser au CICR pour des informations supplémentaires sur les consultations et à exprimer leur point de vue quant à la mise en œuvre de la résolution 1.

Le CICR (et la Suisse, pour ce qui est du volet « respect du DIH ») est disposé à tenir en tout temps des discussions bilatérales avec les États intéressés et à continuer d'informer le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Commissions nationales de mise en œuvre du DIH, les organisations internationales et régionales, et d'autres acteurs concernés sur l'évolution des travaux dans les deux domaines. À l'issue de toutes les consultations, le CICR élaborera un rapport exposant ses vues, assorti d'options et de recommandations, qui sera soumis à la XXXII^e Conférence internationale en 2015.