

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Renforcer le respect du droit : l'initiative conjointe du CICR et de la Suisse

Jelena Pejic*

Jelena Pejic est conseillère juridique principale au sein de la Division juridique du CICR.

Résumé

L'absence de respect du droit international humanitaire (DIH) ou l'observation insuffisante de ses règles constituent probablement le plus grand défi contemporain à relever si l'on veut préserver la crédibilité de cette branche du droit international. La nécessité de renforcer le respect du DIH a conduit le CICR et la Suisse à faciliter des consultations sans précédent entre les États, de 2012 à 2015, centrées en particulier sur l'amélioration de l'efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH. La présente note retrace l'historique de cette initiative et en présente brièvement les différentes étapes ainsi que ses résultats. Les travaux en cours dans la phase actuelle du processus, tel que convenu lors de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui s'est tenue fin 2015, sont également rapidement exposés.

Mots clés : respect, initiative pour le renforcement du respect du droit, mécanisme, DIH, droit international humanitaire.



* Jelena Pejic est l'auteur du Rapport final de l'initiative conjointe Suisse-CICR, intitulé « Le renforcement du respect du droit international humanitaire » qui a été présenté à la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015 (voir note 12 ci-dessous). Avec Jonathan Cuénoud, puis Rochus Peyer, conseillers juridiques à la Direction du droit international du Département fédéral suisse des affaires étrangères, elle a également rédigé les documents de référence pour les neuf réunions des États organisées dans le cadre de l'initiative entre 2012 et 2015 (y compris les discussions préparatoires) ainsi que les conclusions des présidents de chaque réunion. Ces documents sont disponibles sur les sites web du CICR et du Département fédéral suisse des affaires étrangères (voir note 10 ci-dessous).

Introduction

L’absence de respect du droit international humanitaire (DIH) ou l’observation insuffisante de ses dispositions, constituent probablement le plus grand défi contemporain à relever si l’on veut préserver la crédibilité de cette branche du droit international. La nécessité de renforcer le respect du DIH a conduit le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Suisse à faciliter des consultations sans précédent entre les États, de 2012 à 2015, centrées en particulier sur l’amélioration de l’efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH. Cette note a pour principal objet de retracer l’historique de cette initiative et d’en présenter brièvement ses différentes étapes ainsi que ses résultats. Les travaux en cours dans la phase actuelle du processus, tel que convenu lors de 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹ qui s’est tenue fin 2015, sont également rapidement exposés.

Historique de l’initiative conjointe du CICR et de la Suisse

Les États et les autres acteurs concernés s’accordent à reconnaître que malgré l’évolution de la nature des conflits armés, le DIH reste un cadre juridique international approprié pour régler la conduite des parties à des conflits armés et pour protéger les personnes qui en sont victimes. Depuis l’adoption de la Première Convention de Genève en 1864², de grands progrès ont été régulièrement réalisés afin d’adapter et de mettre à jour le contenu normatif du DIH, que ce soit par voie conventionnelle ou coutumière. En revanche, l’élaboration de mécanismes visant à renforcer le respect du DIH et qui lui soient propres a brillé par son absence. Si les dispositions de cette branche du droit international ont pour but d’empêcher ou de mettre fin aux souffrances humaines causées par des conflits armés et de prévenir les violations, ces règles ne peuvent pas, en soi et à elles seules, générer le respect et éradiquer les violations. Tel n’est d’ailleurs pas leur vocation. Elles doivent être respectées.

Ce respect, entendu dans son sens large, exige des efforts multiples, s’accompagnant d’actions variées d’une multitude d’acteurs différents. Dans cette gamme d’actions, la prévention est primordiale. Conformément aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel I de 1977 (PA I), les États sont tenus à une obligation de prévenir les violations du DIH, avant le déclenchement d’un conflit armé. La prévention peut prendre des formes variées, comme l’adoption d’une législation nationale de mise en œuvre des obligations conventionnelles, la formation appropriée des forces armées en temps de paix, le recrutement de conseillers juridiques au sein des forces armées, l’enseignement et la diffusion du DIH auprès de l’ensemble de la population. D’importants progrès ont été réalisés en ce domaine par les États, la société civile et d’autres organisations, y compris les Sociétés nationales de la

1 Les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge seront désignées ci-après par « Conférence internationale » ou simplement « Conférence ».

2 Convention de Genève du 22 août 1864 pour l’amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, 22 août 1864.

Croix-Rouge et du Croissant Rouge (ci-après, les « Sociétés nationales »), ainsi que par le CICR lui-même, et ces activités se poursuivent.

Le respect du DIH peut aussi être amélioré par la mise en place de mécanismes et de procédures permettant d'établir la responsabilité pénale individuelle pour des violations alléguées, mais ceci n'intervient qu'une fois que les violations ont été commises. Il va sans dire que des progrès significatifs ont été réalisés à cet égard, en matière de justice pénale, au cours des deux dernières décennies. Sur le plan international, ceci s'est notamment concrétisé par la création de juridictions, mixtes ou internationales, alors qu'au niveau interne, les États ont plus fréquemment recouru à la procédure de la compétence universelle à l'encontre des auteurs présumés de crimes de guerre.

Cependant, l'une des questions sur lesquelles très peu de progrès ont été effectués et qui est au cœur de l'initiative conjointe Suisse-CICR, tient à la nécessité d'améliorer l'efficacité de mécanismes de contrôle du respect du DIH, « intégrés » en quelque sorte, dans cette branche du droit. Si le CICR en particulier, tout comme le gouvernement suisse, avaient précédemment tenté d'attirer l'attention internationale sur l'absolue nécessité de renforcer le respect du DIH, leurs efforts respectifs n'avaient pas produit de résultats tangibles.

En 2003, le CICR, dans le cadre des préparations de la 28^e Conférence internationale, le CICR avait organisé une série de séminaires régionaux réunissant des États et d'autres acteurs sur le thème « améliorer le respect du DIH³ ». Les participants avaient alors clairement estimé que le DIH était insuffisamment respecté et qu'il fallait remédier à cette situation. Lors d'une conférence organisée en 2009 par le gouvernement suisse et consacrée aux « 60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir », les États avaient considéré que le respect du DIH était l'un des défis majeurs à relever si l'on veut préserver la crédibilité de cette branche du droit dans l'avenir.

Une étude menée par le CICR entre 2008 et 2010, ainsi que des consultations organisées ultérieurement avec des États sur le thème « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés » en amont de la 31^e Conférence internationale en 2011, ont montré qu'un nombre important d'États estimaient qu'une meilleure mise en œuvre du DIH devait être une priorité. À leur avis, les mécanismes de contrôle du respect du DIH existants s'étaient révélés inadaptés et il était nécessaire de mener une réflexion plus approfondie sur la manière de renforcer le respect de cette branche du droit international. Ces observations ont conduit à l'adoption de la Résolution 1 sur « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés », adoptée à l'unanimité par la 31^e Conférence en 2011⁴.

- 3 Un résumé des résultats de ces consultations a été annexé au rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, présenté à la 28^e Conférence internationale, disponible sur : https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/intconfihl-reportv_french.pdf.
- 4 Résolution 1, « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés », 31^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1^{er} décembre 2011, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-1-2011.htm>.

La Résolution 1 a reconnu qu’ « il est important d’explorer des moyens d’améliorer et de garantir l’efficacité des mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire, en vue de renforcer la protection juridique de toutes les victimes des conflits armés »⁵. Par cette Résolution, la 31^e Conférence invitait le CICR à poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions en coopération avec les États pour identifier et proposer des moyens possibles d’améliorer et de garantir l’efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH⁶ et demandait qu’un rapport formulant diverses options et recommandations soit présenté à la 32^e Conférence internationale⁷. La Conférence exprimait également sa gratitude au gouvernement suisse pour sa disponibilité à faciliter un processus visant à explorer et identifier des moyens concrets de renforcer l’application du DIH et de consolider le dialogue sur les questions de DIH entre les États, en coopération avec le CICR⁸, la Suisse ayant formulé un engagement à ce propos lors de la 31^e Conférence internationale.

À la suite de la 31^e Conférence, la Suisse et le CICR lancèrent une initiative conjointe en vue de faciliter la mise en œuvre des termes de la Résolution 1 pour, entre autres, éviter des redondances dans leurs démarches respectives. L’initiative fut lancée en juillet 2012 lors d’une première réunion des États, à Genève. Celle-ci fut suivie de huit autres réunions, dont des discussions préparatoires. La quatrième et dernière réunion des États organisée dans le cadre de cette initiative conjointe s’est tenue à Genève en avril 2015. Au total, plus de 140 États ont pris part aux réunions de consultation⁹.

Conformément à la Résolution 1, les facilitateurs ont procédé à des recherches approfondies avant chacune des neuf réunions organisées avec des États et en ont présenté les résultats dans des documents de référence soumis avant chaque réunion. Ces documents de référence¹⁰ présentaient une série d’enjeux et d’idées, ainsi que des suggestions très variées, qui furent soumises aux États pour examen, ainsi que des questions destinées à guider et à faciliter les discussions. Chaque document de référence prenait appui sur les échanges précédents et les positions exprimées par les États sur un sujet particulier lors des réunions précédentes, réduisant ainsi l’éventail des propositions en fonction des grandes tendances exprimées par les délégations.

Les neuf réunions organisées depuis 2012 constituèrent le principal fondement des consultations organisées avec et entre les États. De plus, de nombreuses réunions bilatérales et régionales, portant sur l’initiative, furent par ailleurs organisées avec les États, pour les sensibiliser et les consulter sur ce processus, aussi largement que possible. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et chacune des Sociétés nationales furent aussi régulièrement

5 *Ibid.*, par. 5.

6 *Ibid.*, par. 6.

7 *Ibid.*, par. 8.

8 *Ibid.*, par. 7.

9 Pour une liste des délégations ayant participé aux réunions de consultation, voir l’annexe au Rapport final cité ci-dessous à la note 12.

10 Les principaux documents sont à disposition sur le site Internet du CICR sur : <https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government>. Ils sont également disponibles sur le site Internet du Département fédéral suisse des affaires étrangères.

tenues informées de l'état d'avancement de l'initiative ; l'avis du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge fut sollicité et celui-ci exprima explicitement son soutien, notamment par une résolution du Conseil des Délégués en 2013¹¹.

Des discussions et des réunions d'information sur cette initiative furent organisées dans diverses régions du monde, par des représentants du CICR et du gouvernement suisse, à l'intention de diverses organisations internationales et régionales, ainsi que de cercles académiques et de la société civile.

Conformément à la Résolution 1, un Rapport final sur le processus de consultation fut présenté lors de la 32^e Conférence internationale qui s'est tenue en décembre 2015¹². Un projet de résolution correspondant, intitulé « Le renforcement du respect du DIH » fut également soumis – pour suite à donner – à la 32^e Conférence.

Les différentes étapes de l'initiative conjointe Suisse-CICR

Les travaux initiaux et les principes directeurs

Le processus conjointement mené par la Suisse et le CICR débuta par une analyse des mécanismes existants prévus par le DIH. Pour mémoire, ceux-ci sont essentiellement au nombre de trois : le système des Puissances Protectrices, la procédure d'enquête et la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF).

Le mécanisme des Puissances Protectrices est prévu par les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I¹³. Chaque partie à un conflit est tenue de désigner, avec l'accord de l'autre partie, un État neutre chargé de préserver ses intérêts humanitaires et, ainsi, de veiller au respect du DIH. Dans la pratique, le système des Puissances Protectrices n'a été utilisé qu'en de très rares occasions depuis la Seconde Guerre mondiale, le dernier exemple en date remontant à plus de 30 ans.

La procédure d'enquête formelle fut introduite pour la première fois dans la Convention de Genève de 1929, puis reprise et complétée dans les Conventions de Genève de 1949¹⁴. En vertu de ces dispositions, en cas de violation alléguée des Conventions de Genève, une enquête doit être ouverte à la demande d'une partie au conflit. Depuis 1929, il n'y eut que de rares tentatives de recourir à ce mécanisme et aucune n'a abouti à l'ouverture d'une enquête.

11 Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résolution 8, 17-18 novembre 2013, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p1140.htm>.

12 Comité international de la Croix-Rouge conjointement avec le Département fédéral suisse des affaires étrangères, « Le renforcement du respect du droit international humanitaire », rapport final, document préparé pour la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 32IC/15/19.2, Genève, octobre 2015, disponible sur : http://rcrconference.org/wp-content/uploads/2015/04/32IC-Concluding-Report-Strengthening-Compliance-with-IHL_FR.pdf.

13 Voir les articles 8, 8, 8, 9 des quatre Conventions de Genève de 1949, respectivement et l'article 5 du Protocole additionnel I.

14 Voir les articles 52, 53, 132, 149 des quatre Conventions de Genève de 1949, respectivement.

La CIHEF fut créée en 1991 en application de l’article 90 du Protocole additionnel I¹⁵. Elle est compétente pour enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave ou une autre violation grave des Conventions de Genève de 1949 ou du Protocole additionnel I, ou pour faciliter, par ses bons offices, le retour au respect de ces instruments. À ce jour, la Commission n’a jamais fonctionné.

Dans la pratique, c’est principalement le CICR qui conduit une multitude d’activités visant à renforcer le respect du DIH. Cependant, le CICR n’est pas un mécanisme de contrôle du respect du DIH en tant que tel, mais une organisation humanitaire internationale *sui generis*¹⁶. Ses activités juridiques et opérationnelles sont étroitement liées à sa méthode spécifique de travail, essentiellement fondée sur un dialogue confidentiel et bilatéral avec les parties à un conflit armé comme moyen d’améliorer la conformité au DIH. L’initiative Suisse-CICR n’avait pas pour but d’empiéter sur le rôle du CICR ni de faire double emploi avec ses activités. On a au contraire cherché, dans la mesure du possible, une complémentarité en exposant clairement la relation entre le travail du CICR, notamment dans le domaine juridique, et un mécanisme efficace de contrôle du respect du DIH (voir ci-dessous). Le processus de consultation ne portait donc pas sur le rôle et le mandat du CICR.

Deux observations générales peuvent être formulées à propos des trois mécanismes de contrôle du respect du DIH, mentionnés ci-dessus et qui lui sont propres : 1) ils n’ont jamais été utilisés, ou seulement en de rares occasions et 2) ils ont été conçus seulement pour les conflits armés internationaux, alors que la majorité des conflits armés qui se déroulent à l’heure actuelle sont de caractère non international.

Les raisons pour lesquelles les mécanismes de contrôle du respect du DIH existants n’ont pas été utilisés sont sans doute dues, entre autres, à la manière dont ils ont été établis ainsi qu’à l’absence d’un ancrage institutionnel approprié.

Ces mécanismes reposent sur le postulat que les États parties à un conflit armé international auront la volonté et la capacité de proposer à la partie adverse ou, selon le cas, de convenir avec elle, de déclencher le mécanisme en question. Cette approche est fondée sur une attente qui a aujourd’hui peu de chances de se concrétiser, peut-être parce que ces mécanismes ont été conçus à une autre époque. Aucune branche actuelle du droit international, en particulier celles qui traitent essentiellement de la protection des personnes, ne s’appuie exclusivement sur des mécanismes ainsi conçus.

De plus, les mécanismes existants de contrôle du respect du DIH sont autonomes, ce qui signifie qu’ils ne sont pas rattachés à une instance de contrôle internationale. L’absence d’un tel cadre prive ces mécanismes spécifiques du soutien institutionnel qui serait nécessaire pour garantir leur utilisation, faciliter l’exécution des tâches qu’ils comportent et permettre d’exercer le suivi approprié.

Les discussions qui eurent lieu lors du processus de consultation Suisse-CICR n’ont débouché sur aucune proposition qui aurait été destinée à réaménager

15 Voir l’article 90 du Protocole additionnel I.

16 Le mandat du CICR est prévu par les Conventions de Genève et le Protocole additionnel I pour les conflits armés internationaux. L’organisation peut aussi, conformément à l’article 3 commun aux Conventions de Genève, offrir ses services aux parties à un conflit armé non international.

les trois mécanismes de contrôle existants¹⁷. Au contraire, il fut affirmé que ceux-ci restent à la disposition des parties à un conflit armé international qui souhaiteraient y avoir recours à l'avenir, conformément aux dispositions des instruments applicables.

On examina alors si les mécanismes établis par d'autres corpus du droit international, comme le droit des droits de l'homme, devaient permettre (ou continuer de permettre) un meilleur respect du DIH. Le processus de consultation confirma que c'est précisément l'examen de questions de DIH dans le cadre d'instances non spécialisées qui démontre la nécessité d'un dialogue plus régulier entre les États sur cette branche distincte du droit international et sur sa mise en œuvre. Il a été observé, qu'à l'heure actuelle, les questions de DIH ne sont pas abordées de manière régulière et systématique au niveau international, mais sont soulevées de manière *ad hoc*, lorsqu'une situation particulière suscite un intérêt suffisant, en général suite à une situation d'urgence réelle ou perçue comme telle. Il fut également souligné que les acteurs participant aux discussions sur des questions de DIH ne sont pas toujours des experts en DIH et/ou qu'ils ne sont pas mandatés pour se livrer à une analyse fine de l'application des dispositions du DIH.

Outre une évaluation des mécanismes existants de contrôle du respect du DIH, le processus de consultation se pencha également, à ses débuts, sur les fonctions que devrait avoir un nouveau système de contrôle du respect du DIH. Une liste de ces diverses fonctions et de leur exercice, fut dressée, à titre indicatif, à partir d'autres cadres juridiques internationaux et présentée lors de la deuxième réunion des États qui s'est tenue en 2013. Cette liste comprenait : la mise en place d'une Réunion régulière des États ; des rapports périodiques ; l'établissement des faits ; un système d'alerte précoce ; des appels d'urgence ; des visites de pays ; des avis juridiques non contraignants ; des bons offices ; les enquêtes des États ; le règlement des différends ; et l'examen de plaintes individuelles¹⁸.

Il apparut assez rapidement que les rapports périodiques sur le respect du DIH au niveau national et les débats thématiques sur des questions de DIH (fonction proposée par plusieurs États lors de la deuxième réunion) devaient être traités en priorité dans les délibérations futures menées dans le cadre du processus de consultation. Si un certain nombre d'États avait estimé souhaitable de conférer à ce nouveau mécanisme une fonction d'établissement des faits, cette perspective s'est finalement avérée trop controversée au fil des débats et ne fut donc pas intégrée dans le projet de résolution officiel soumis par le CICR lors de la 32^e Conférence internationale (voir ci-dessous). Il est important de noter que les consultations ont également montré que l'institution d'un dialogue régulier entre les États sur le DIH, c'est-à-dire une Réunion des États, bénéficia d'un très large soutien.

En résumé, trois éléments, une réunion régulière des États, des rapports périodiques sur le respect du DIH au niveau national et des débats thématiques sur des questions de DIH, apparaissent comme les « piliers » d'un possible nouveau

17 Selon certains États, la CIHEF constitue une exception dès lors il a été estimé que son mandat et les possibilités d'y recourir méritaient une réflexion plus approfondie.

18 Voir le document de référence pour la deuxième réunion des États sur le renforcement du respect du DIH, juin 2013, disponible sur : www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013.

cadre de contrôle du respect du DIH. Avant de passer brièvement en revue leurs caractéristiques et objectifs principaux, il convient de rappeler une des étapes du processus.

Dès le tout début du processus, ou presque, les États ont été unanimes pour dire que les discussions portant sur un nouveau système de contrôle du respect du DIH ainsi que sur sa mise en place à terme, devaient reposer sur certains principes directeurs. Ceux-ci sont exprimés dans la Résolution 2 portant sur « Le renforcement du respect du DIH », adoptée par la 32^e Conférence internationale¹⁹. Ils comprennent notamment : le rôle moteur des États dans les discussions et le caractère consensuel de celles-ci ; l’impératif d’éviter la politisation ; la nécessité d’un système de contrôle du respect du DIH qui soit efficace, qui évite de faire double emploi avec d’autres systèmes de contrôle du respect du droit et qui prenne en compte les ressources disponibles ; la nécessité que tous les types de conflits armés et toutes les parties à ces conflits soient pris en compte ; que tout nouveau mécanisme fonctionne de manière non contextuelle ; et qu’un tel mécanisme garantisse l’universalité, l’impartialité et la non-sélectivité. Dernier élément de cette liste, mais non des moindres, le caractère volontaire du processus, ce qui signifie que le processus de consultation et son résultat final ne sont pas juridiquement contraignants. Cet élément résultait d’une position claire, majoritairement exprimée dès le début des discussions, selon laquelle la recherche de moyens pour renforcer l’efficacité des mécanismes de contrôle du respect du DIH ne devrait pas aboutir à une modification des Conventions de Genève de 1949 ou déboucher sur la négociation d’un nouveau traité.

Les contours du mécanisme de contrôle du respect du DIH proposé

Le projet de résolution officiel soumis par la Suisse et le CICR lors de la 32^e Conférence internationale²⁰ traçait les grandes lignes d’une Réunion régulière des États et des deux fonctions – rapports périodiques et discussions thématiques sur des questions de DIH – qui devraient y être associées et abordait également diverses autres questions qui avaient été discutées lors du processus de consultation. Il fut suggéré que les travaux devraient se poursuivre en 2016 afin de finaliser les précisions nécessaires, avant la convocation d’une première réunion des États par la Suisse.

Le projet de résolution dans son ensemble et son libellé visaient à respecter un équilibre entre les différents points de vue exprimés par les États lors des neuf réunions qui s’étaient tenues entre 2012 et 2015 et entre les différents commentaires émanant des membres de la Conférence internationale – États et Sociétés nationales – lors de ses précédentes réunions. La rédaction de ce projet avait également été inspirée par la nécessité de trouver un compromis entre les positions des membres de la

19 Résolution 2, « Le renforcement du respect du droit international humanitaire », 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, disponible sur : http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/2015/04/32IC-AR-Compliance_FR.pdf.

20 Comité international de la Croix-Rouge conjointement avec le Département fédéral suisse des affaires étrangères, « Le renforcement du respect du droit international humanitaire », projet de résolution officiel, document préparé pour la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 32IC/15/19.2DR, Genève, octobre 2015. Disponible auprès de l’auteur.

Conférence internationale qui souhaitaient que chaque aspect du futur mécanisme soit convenu avant la tenue de la première réunion des États et ceux qui préféreraient un texte qui donnerait l'impulsion à l'établissement de la Réunion des États, mais qui laisserait certains éléments moins cruciaux à des discussions ultérieures. Bien entendu, le texte énumérait également les principes directeurs mentionnés ci-dessus comme essentiels pour les débats à venir et réaffirmait leur importance dans certaines dispositions.

Conformément aux avis exprimés lors du processus de consultation, le projet de résolution officiel recommandait l'établissement d'une Réunion régulière des États, qui serait au cœur d'un possible nouveau mécanisme de contrôle du respect du DIH. À cet égard, il convient de rappeler que, contrairement à d'autres cadres juridiques internationaux, les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ne prévoient pas que les États membres se réunissent régulièrement pour débattre de l'application de ces traités. Il a été reconnu lors des débats que cette lacune importante devait être comblée en créant une instance qui servirait d'espace de dialogue aux États, consacré à l'examen de questions d'intérêt commun et à l'exercice d'autres fonctions en lien avec la mise en œuvre du DIH. La Réunion des États proposée était donc censée « servir de forum²¹ » pour améliorer la connaissance du DIH aux niveaux national et international, appuyer un respect universel de ses règles, permettre les échanges entre États sur leurs expériences et les problèmes concrets qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre du DIH, partager les bonnes pratiques, permettre aux États de signaler leurs besoins en matière de renforcement des capacités et mobiliser la coopération internationale pour y répondre, de manière à renforcer le respect de cette branche du droit.

Dès le début des consultations, il a été entendu que le champ de compétences d'une Réunion des États, si sa création était décidée, et, donc ses fonctions, devrait englober les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels (pour les États parties à ceux-ci). Autrement dit, ceci voulait dire que le système serait limité aux situations entrant dans le champ d'application de cette branche du droit international²², excluant celles qui ne répondent pas à la définition des conflits armés telle qu'elle est fixée par ces traités fondamentaux. Les principes directeurs du processus de consultation confirmèrent que tant les conflits armés internationaux que les conflits armés non internationaux, étaient concernés.

Pour ce qui est des possibles fonctions relatives à la vérification du respect, le projet de résolution officiel prenait acte de deux d'entre elles qui, lors du processus de consultation, avaient été considérées particulièrement importantes pour améliorer le respect du DIH : les discussions thématiques sur des questions de DIH et les rapports

21 *Ibid.*, par. 7.

22 Les consultations avaient confirmé que les États qui n'étaient pas parties aux Protocoles additionnels devraient pouvoir s'y référer s'ils le souhaitaient. Le même avis fut exprimé à propos d'autres sources du DIH, comme les règles coutumières : les États qui le souhaitent devraient pouvoir les invoquer librement lors des débats à la Réunion des États, à savoir dans les rapports nationaux sur le respect du DIH ou les débats thématiques sur les questions de DIH. Cela est notamment dû au fait qu'un certain nombre de traités de DIH plus anciens, comme les Conventions de La Haye de 1907, sont désormais considérés comme appartenant au DIH coutumier.

périodiques nationaux sur le respect du DIH. Le texte soulignait que ces fonctions devraient être organisées de façon à ce qu’elles ne portent pas sur des cas d’espèce et qu’elles ne soient pas politisées, leurs modalités spécifiques devant être arrêtées par la première Réunion des États.

La fonction « discussions thématiques » avait recueilli un large soutien. Il y avait eu un large consensus sur le fait que les séances plénières de la Réunion des États devaient comprendre une session spécifiquement consacrée à ces discussions qui permettrait, entre autres, de veiller à ce que les États soient mieux informés sur les questions, contemporaines ou prospectives, de DIH et comprennent mieux leurs positions juridiques et politiques respectives sur ces questions, des échanges de vues sur des questions de DIH importantes, que ces échanges soient d’ordre juridique, pratique ou de politique générale, mais aussi de développer une connaissance plus approfondie de cette branche du droit et des mesures pratiques de mise en œuvre adoptées par les États. Il avait également été affirmé que les discussions thématiques ne devaient pas aboutir à une codification ou à de nouvelles règles contraignantes, mais qu’elles devaient être axées sur une meilleure compréhension et une meilleure application du DIH. Il fut observé qu’il conviendrait d’établir des liens avec les rapports nationaux sur le respect du DIH (voir ci-dessous) et que le format des discussions thématiques devrait garantir leur caractère apolitique et interactif. Les participants examinèrent aussi les critères permettant de sélectionner les thèmes à débattre, ainsi que les modalités de ces discussions, y compris le format d’un éventuel document final.

La fonction « rapports périodiques » fut examinée à presque chacune des réunions organisées dans le cadre des consultations conduites par la Suisse et le CICR. Les discussions commencèrent par une vue d’ensemble de la manière dont cette fonction est exercée dans d’autres instances internationales. Elles ont ensuite examiné, dans le moindre détail, quelles pourraient être les modalités des rapports sur le respect du DIH et, à cet égard, diverses propositions furent présentées tour à tour et étudiées au cours des délibérations.

La présente note ne peut retranscrire ces débats dans tous leurs détails. Les points présentés ci-dessous sont seulement ceux de caractère général dont on peut dire qu’ils ont recueilli un large consensus. Divers formats de rapports nationaux et de procédures de suivi furent également examinés²³. Il n’y avait pas de position commune sur ces aspects et, de l’avis général, il a été estimé que tout ceci devrait être réglé par la Réunion des États, une fois celle-ci instituée. À ce stade, Il convient de souligner que quelques États n’étaient pas favorables à l’institution d’une fonction de rapports ou étaient d’avis que la présentation d’un rapport national sur le respect du DIH ne devait pas être régulière et qu’elle devait demeurer exceptionnelle.

Pour ce qui est des aspects de caractère général, il fut admis que la fonction de rapports périodiques est un outil important pour renforcer le respect du DIH et qu’elle serait donc un élément essentiel d’un futur mécanisme de contrôle du respect du DIH. En effet, le processus d’élaboration d’un rapport national permet aux États de s’auto-évaluer, car il suppose que les États rassemblent, compilent et analysent leur droit interne et leur pratique. Cette procédure permet aussi de constituer une

23 Pour plus de détails sur ces deux questions, voir le rapport final, *op. cit.* note 12, pp. 18-20.

documentation utile sur l'état de la mise en œuvre du DIH dans diverses parties du monde et, ce faisant, de dégager les pratiques et les obstacles communs à propos du respect du DIH, d'échanger de bonnes pratiques et d'exprimer les besoins éventuels des États en termes de renforcement des capacités ainsi que d'y répondre.

Il ressort par ailleurs clairement des discussions que les rapports ne devaient pas conduire à un examen article par article des principaux instruments de DIH et que cette procédure ne devrait pas être trop lourde. Il a été dit que, sous réserve de discussions ultérieures entre les États à propos de leur format, ces rapports pourraient être élaborés à partir de lignes directrices ou de modèles qui ne soient pas excessivement exagérément directifs. Des procédures appropriées de suivi devraient également être mises en place ; elles devraient être ni individualisées, ni contextuelles, ni politisées, conformément aux principes directeurs mentionnés ci-dessus.

Il résulte donc de ce qui précède, que les rapports nationaux et les discussions thématiques sur des questions de DIH nécessiteraient une expertise technique, afin d'être véritablement opérationnels en pratique. Lors des consultations, il a été proposé de créer un organe subsidiaire d'experts, qui serait rattaché à la Réunion des États (par exemple, un comité composé d'experts indépendants ou gouvernementaux), lequel serait chargé d'accomplir ces travaux, mais cette proposition fut rejetée par une grande majorité des États. La question s'est alors posée de savoir à qui incomberait un tel rôle. La plupart des États étaient favorables à ce que l'on demande au CICR d'assumer cette tâche et de procéder à toute autre expertise, de sa propre initiative ou sur demande du bureau de la Réunion des États (voir ci-dessous). Certains États ont exprimé des doutes à cet égard, mais sans proposer une autre solution.

Le CICR était disposé, s'il y était invité, à apporter son expertise à la Réunion des États pour l'exercice de ses fonctions, à condition que les travaux en question soient compatibles avec son mandat, ses activités opérationnelles et ses modalités de travail habituelles, en particulier la confidentialité. Des dispositions dans ce sens furent donc introduites dans le projet de résolution officiel soumis à la 32^e Conférence internationale.

Pour les raisons déjà évoquées, l'idée d'une Réunion des États, qui émergea du processus de consultation comme la pièce maîtresse d'un possible mécanisme de contrôle du respect du DIH, se voulait avoir un caractère volontaire, c'est-à-dire juridiquement non contraignant. Ainsi, la question de savoir comment un tel système pourrait être établi, fut examinée à diverses reprises lors des consultations et fut notamment discutée très largement lors de la quatrième réunion des États en 2015. Trois possibilités se sont dégagées.

Certains États étaient d'avis que la 32^e Conférence internationale pourrait elle-même instituer une Réunion des États, estimant que l'adoption d'une résolution à cet effet lors de la 32^e Conférence exprimerait, de façon tout à fait appropriée et satisfaisante, la volonté souveraine des États et le souhait des autres membres de la Conférence d'établir une telle instance. Le fait que le futur mécanisme de contrôle du respect du DIH ne devait pas avoir un caractère juridiquement contraignant, c'est-à-dire que la Réunion des États constituerait un forum régulier de dialogue sur les questions de DIH, ouvert à tous les États sur une base volontaire, renforçait cette approche.

D’autres États étaient d’avis que la 32^e Conférence internationale n’est pas compétente pour instituer la Réunion des États. Selon cette approche, la Conférence internationale pourrait seulement, par une résolution, inviter la Suisse à convoquer une conférence diplomatique dans le but de créer la future Réunion des États.

Selon une troisième possibilité, qui était une proposition de compromis, la résolution en question ne devait avoir pour objet que de consigner les aspects du futur mécanisme de contrôle du respect du DIH acceptables pour les États, tout en remettant la création formelle du mécanisme à la première session de la Réunion des États, laquelle devait se tenir dans un délai à fixer. Ainsi, la résolution de la 32^e Conférence internationale n’établirait pas formellement la Réunion des États, mais inviterait le gouvernement suisse à convoquer la première Réunion. C’est cette proposition qui fut introduite dans le projet de résolution officiel présenté par le CICR et la Suisse lors de la 32^e Conférence internationale.

Outre l’« ossature » d’un nouveau mécanisme de contrôle du respect du DIH, les États avaient également discuté, lors du processus de consultation, de diverses autres questions et certaines furent également introduites dans le projet officiel, étant entendu que certains sujets feraient l’objet d’autres délibérations avant la première réunion des États. Certaines de ces autres questions sont brièvement présentées ci-après.

Le texte proposait que la nouvelle instance soit nommée « Réunion des États sur le droit international humanitaire ». Cette appellation fut considérée comme la plus concise et la plus simple, en ceci qu’elle indiquait immédiatement le domaine spécifique pour lequel la réunion était établie. Il fut également recommandé que la participation à la Réunion des États soit ouverte, sur une base volontaire, à tous les États parties aux Conventions de Genève et qu’elle se tienne chaque année. Une fréquence annuelle fut jugée la plus appropriée au but principal de la Réunion ainsi qu’aux délais nécessaires pour adopter des mesures de mise en œuvre du DIH susceptibles d’améliorer son respect de manière durable.

La question de la participation d’observateurs à la Réunion des États fut abordée à plusieurs reprises lors des consultations et a été intégrée au projet officiel. L’idée que des entités autres que les États puissent contribuer à ses travaux en tant qu’observateurs fut largement acceptée. Tous étaient d’avis qu’il était prématuré de discuter des modalités précises de la participation des observateurs et que ceci devait être réglé par la Réunion des États, une fois celle-ci établie. Il fut souligné que l’examen ultérieur de cette question devrait être guidé par la nécessité de définir des procédures de participation qui soient compatibles avec les principes directeurs de la consultation mentionnés ci-dessus et en particulier la non-politisation des débats, la nécessité de garantir un dialogue non contextuel et le rôle moteur des États dans la Réunion, tout comme la nécessité de considérer les contraintes financières. Trois catégories d’observateurs éventuels ont été évoquées discutées lors des différentes réunions. Il était clair que les Sociétés nationales et leur Fédération internationale bénéficieraient de ce statut, les modalités spécifiques devant être plus amplement discutées. La participation d’organisations et d’entités internationales et régionales ainsi que des acteurs de la société civile en tant qu’observateurs à la Réunion des États fut également abordée.

Il fut envisagé, lors du processus de consultation, que les travaux de la Réunion des États se dérouleraient en séances plénières, lesquelles seraient le cœur

du futur mécanisme de contrôle du respect du DIH. Des sessions spécifiques seraient réservées à l'exercice des fonctions décrites ci-dessus et aux tâches procédurales. Il fut convenu que les modalités précises de fonctionnement des séances plénières devraient être arrêtées par la Réunion des États, une fois celle-ci établie. Une disposition du projet officiel recommandait que la Réunion des États s'appuie sur une structure institutionnelle comme une présidence, un bureau et un secrétariat, dont les modalités devraient être discutées plus précisément.

Les questions relatives aux incidences budgétaires de la Réunion des États et à son financement avaient été examinées à titre préliminaire par les États à la fin de l'année 2014 et ont été réexaminées lors la quatrième réunion des États en 2015. Il fut clairement convenu que les contributions financières des États aux travaux de la future Réunion des États se feraient sur une base volontaire, compte tenu du caractère non contraignant de cette instance. De plus, il fut souligné que la nécessité de prévoir un financement suffisant et crédible (c'est-à-dire que le budget prévisionnel établi soit sérieux) et de veiller à une juste répartition des dépenses entre les États, devaient absolument être considérés dans la mise au point de possibles modèles de financement. À cet égard, la création d'un fonds d'affectation spéciale pour financer les travaux de la Réunion des États, ainsi que la mise en place d'une procédure périodique d'annonce de contributions, furent suggérées. En conséquence, le projet de résolution contenait également un paragraphe sur la question du financement.

Dernier point, et non des moindres, le projet de résolution officiel recommandait que les États participants procèdent à un examen périodique des travaux, des fonctions et des activités de la Réunion des États en vue, le cas échéant et si besoin, de les ajuster, conformément aux principes directeurs.

La 32^e Conférence internationale

Comme déjà relevé, le texte du projet de résolution officiel visait à trouver un juste équilibre entre les différentes positions des États exprimées lors du processus de consultation. Lors de la quatrième et dernière réunion des États en avril 2015, c'est-à-dire relativement tard dans le processus, on commença à comprendre que le cadre proposé ne permettrait vraisemblablement pas d'obtenir un consensus lors de la 32^e Conférence internationale. Ceci ressortit plus clairement encore des consultations écrites portant sur les versions successives du projet de texte, avant qu'il ne soit officiellement soumis par le CICR et la Suisse aux membres de la Conférence en octobre 2015. Un contre projet de résolution, proposé par neuf États, fut communiqué au Comité d'organisation conjoint de la Conférence internationale quelques jours seulement avant l'ouverture de la Conférence le 8 décembre 2015²⁴.

24 Le contre projet de résolution, daté du 2 décembre 2015, adressé au Comité d'organisation conjoint de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a été soumis par la Mission permanente de la Fédération de Russie au nom de la République de Biélorussie, la République de Cuba, l'Inde, la République populaire démocratique de Corée, la République du Nicaragua, la Fédération de Russie, la République arabe syrienne, la République du Tadjikistan et la République bolivarienne du Venezuela. Disponible auprès de l'auteur.

Ce contre projet ne mentionnait pas la possible création d’une Réunion des États. À la place, il indiquait que le respect du DIH devrait être renforcé : 1) au sein de la Conférence internationale ; 2) par l’engagement des États avec le CICR ; et 3) dans les fora régionaux de discussions sur le DIH entre les États et le CICR. Les dispositions ne développaient pas ces trois éléments respectifs dans le détail.

Pour ce qui est du premier élément, le contre projet soulignait que la « Conférence internationale devrait jouer un rôle plus prépondérant pour garantir la non-politisation des débats, le caractère non contextuel du dialogue et le rôle moteur des États dans les discussions thématiques sur certains défis contemporains du DIH, dès lors que les États sont les premiers responsables de l’élaboration du droit international humanitaire [traduction CICR]²⁵ ». À ce propos, il convient de noter que lors du processus de consultation, la majorité des États avaient en effet mis l’accent, sur la nécessité d’établir des passerelles entre une éventuelle Réunion des États et la Conférence internationale. Cependant, selon la position qui prévalut, il fut noté que la relation entre les deux instances « devrait être guidée par le caractère distinct et autonome de chacune [traduction CICR]²⁶ ». Comme on l’a fait observer plus haut, ceci est dû au fait que le champ d’action de la Conférence internationale ne se limite pas au DIH, que la composition de celle-ci ne se cantonne pas aux seuls États et qu’elle ne se réunit que tous les quatre ans.

Pour ce qui est du deuxième élément, le contre projet « reconna[issait] l’importance du dialogue bilatéral et volontaire entre le CICR et les États sur le DIH, qui fournit l’occasion de discuter de questions de DIH de façon effectivement confidentielle et non politisée [traduction CICR] » et « invit[ait] les États à utiliser ce mécanisme en toute bonne foi afin de renforcer le respect du DIH [traduction CICR]²⁷ ». À cet égard, il convient de rappeler qu’un dialogue bilatéral et confidentiel avec les parties étatiques comme non étatiques à un conflit armé, dans le but de mieux faire respecter le DIH, est un aspect important des activités juridiques et opérationnelles que mène, et que continuera à mener, le CICR. Lors du processus de consultation, il avait été souligné qu’en plus de préserver des échanges bilatéraux entre les États et le CICR, il était nécessaire d’établir une réunion régulière permettant le dialogue et la coopération sur des questions de DIH *entre* les États. Comme il a été souligné, le DIH se distingue d’autres branches du droit international en ceci qu’il ne prévoit pas, à l’heure actuelle, un espace d’échange entre les États leur permettant de mieux connaître et comprendre ses règles et de débattre de sa mise en œuvre et, ainsi, de se l’approprier davantage et d’accroître leur expertise dans ce domaine. Les principes directeurs de la consultation avaient été définis – par les États – précisément pour leur permettre de participer aux travaux du nouveau mécanisme de contrôle du respect du DIH tout en instaurant un climat de confiance mutuelle dans la poursuite d’un même objectif, à savoir améliorer le respect du DIH.

Concernant le troisième élément, le contre projet « reconna[issait] l’importance des fora régionaux de discussion entre les gouvernements et le CICR, qui

25 Contre projet de résolution, *op. cit.* note 24, par. 5.

26 Projet de résolution officiel, *op. cit.* note 20, par. 16.

27 Contre projet de résolution, *op. cit.* note 24, par. 6.

donnent l'occasion de partager les meilleures pratiques, de promouvoir le respect du DIH et d'améliorer sa connaissance, notamment par l'organisation de débats thématiques, en particulier sur des thèmes d'importance pour un contexte régional donné [traduction CICR]²⁸ ». Ces activités principalement conduites par les Services consultatifs du CICR en DIH, constituent également l'un des aspects principaux du travail de l'organisation dans le domaine juridique et elles se poursuivront. Si l'organisation de réunions régionales représente un moyen précieux pour faciliter les échanges sur le DIH au sein d'un groupe d'États, il convient également de souligner que le caractère universel du DIH doit être préservé. Une réunion régulière des États était donc censée « coiffer » d'autres efforts entrepris pour renforcer le respect du DIH.

Les discussions au sein du Comité de rédaction de la 32^e Conférence internationale se sont avérées difficiles et laissaient présumer qu'il serait impossible de dégager un consensus sur le projet de résolution officiel²⁹. Trois principales positions se sont dégagées : certains membres étaient favorables au projet officiel tel que proposé, d'autres soutenaient le contre projet et d'autres encore privilégiaient la création d'une Réunion des États, tout en souhaitant avoir plus de temps pour discuter plus avant de ses modalités de création et de fonctionnement. Il faut souligner que tous les membres tenaient absolument à éviter un vote sur la résolution et étaient résolus à tout faire pour qu'elle soit adoptée par consensus de façon à préserver l'espace unique et constructif de dialogue que constitue la Conférence internationale. Mis à part la complexité du sujet en question, le temps limité imparti aux négociations sur cette résolution en particulier, mais aussi sur les autres résolutions de la Conférence, n'a pas permis un rapprochement des divers points de vue.

La Résolution 2 de la 32^e Conférence internationale traduit le résultat de ces délibérations. Grâce, en grande partie, aux compétences et aux efforts exceptionnels du président du Comité de rédaction, le Représentant permanent du Danemark auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, S.E.M. l'ambassadeur Carsten Staur, le texte fut adopté par consensus. Le premier paragraphe réaffirme les principes directeurs du processus de consultation. Le deuxième paragraphe fixe les perspectives. La Conférence internationale :

recommande de poursuivre, après la 32^e Conférence internationale, un processus intergouvernemental ouvert, conduit par les États, fondé sur le principe du consensus et conforme aux principes directeurs énoncés au paragraphe premier, aux fins de parvenir à un accord sur les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États et de trouver les moyens d'améliorer la mise en œuvre du droit international humanitaire en utilisant le potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux sur le droit international humanitaire en vue de soumettre le résultat de ce processus intergouvernemental à la 33^e Conférence internationale.

28 *Ibid.*, par. 7.

29 La Conférence internationale prend des mesures sous la de résolutions, qui sont généralement adoptées par consensus. Cependant, le consensus n'est pas une obligation statutaire et la Conférence peut décider de voter sur une résolution, auquel cas la majorité simple suffit à son adoption. Voir Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, articles 10, par. 5 et 11, par. 7.

On peut dire que la Résolution 2 est le fruit d’un compromis entre le projet de résolution officiel et le contre projet – c’est-à-dire entre toutes les propositions qui furent formulées et qui peuvent, en réalité, être vues comme complémentaires. Ce fut ce que l’on pouvait obtenir de mieux compte tenu des circonstances et, il est important de le souligner, c’est là un résultat qui permet au processus de se poursuivre. Les travaux futurs sont définis par le paragraphe clé de la résolution comme un « processus intergouvernemental [...] conduit par les États ». Le texte marque ainsi un changement de cap par rapport au caractère consultatif des réunions organisées ces quatre dernières années, pour s’orienter vers des discussions entre États afin de « parvenir à un accord » et de « soumettre le résultat » du processus intergouvernemental à la 33^e Conférence internationale. Ceci nécessitera et générera probablement une plus grande appropriation par les États des travaux à venir, notamment l’élaboration de propositions spécifiques par certains États, qui devront être confrontées aux opinions d’autres États afin d’aller de l’avant et, si possible, de finalement dégager un consensus.

Étant donné que la Résolution 2 recommande la poursuite d’un processus intergouvernemental, il fut convenu que la Suisse et le CICR continueraient à co-faciliter le processus. Faute de temps, aucune disposition spécifique sur ce point ou, plus généralement, sur l’organisation du travail, ne fut introduite dans le texte final. Le rôle des facilitateurs avait toutefois été évoqué par le Comité de rédaction, qui avait conclu que ce rôle serait mentionné dans le compte-rendu de la Conférence.

Perspectives

Au moment de la rédaction de la présente note, le processus intergouvernemental instauré par la Résolution 2 a commencé. Une première discussion préliminaire entre les États, représentés par leurs Missions permanentes à Genève, s’est tenue en juin 2016. L’objectif de la réunion, convoquée par la Suisse et le CICR, était de permettre un premier échange d’idées entre les États sur la manière dont il convenait de faire avancer le processus et de donner des indications aux facilitateurs à cet égard. Une deuxième réunion s’est tenue, selon le même format, en octobre 2016 et la première Réunion officielle des États est prévue pour novembre 2016. Conformément aux opinions exprimées jusqu’à présent, le but principal de la réunion de novembre sera, pour les États, d’examiner les questions de procédure propres à exécuter le mandat fixé par la Conférence internationale et de mettre d’accord sur celles-ci. Il est prévu qu’un projet de programme de travail soit également soumis à discussion, ainsi qu’un calendrier des activités pour la période allant jusqu’à la 33^e Conférence internationale.

Conclusion

Comme certains membres de la 32^e Conférence internationale l’ont souligné en 2015, il y a une « nécessité impérieuse de faire mieux respecter le DIH ». Le CICR et la Suisse, chacun dans son rôle, continuent à œuvrer au quotidien pour veiller à ce que les règles de cette branche du droit soient mieux respectées. En tant que facilitateurs, ils feront de leur mieux pour aider le processus intergouvernemental à parvenir à un accord qui contribuera également à cet objectif.