



Le pouvoir de l'humanité

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

10-11 novembre 2017, Turquie



FR

CD/17/12.1

Original : anglais
Pour information

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

Antalya, Turquie
10-11 novembre 2017

Droit international humanitaire

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE
(PARTIE 1 – RÉSOLUTIONS 1 ET 2 ADOPTÉES PAR LA XXXII^e CONFÉRENCE
INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE)**

Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge

Genève, septembre 2017

RÉSUMÉ

Le présent document de référence accompagne un projet de résolution du Conseil des Délégués intitulé « Le droit international humanitaire ». La résolution proposée rend compte, dans deux parties principales : i) des mesures prises pour mettre en œuvre la résolution 1 (« Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté ») et la résolution 2 (« Le renforcement du respect du droit international humanitaire ») de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale); et ii) du travail en cours dans le domaine du droit international humanitaire (DIH) coutumier.

La première partie du document vise à informer le Conseil des Délégués des mesures prises par le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR) en application des résolutions 1 et 2, des difficultés rencontrées et des étapes envisagées pour la suite. Elle invite le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) à soutenir ces efforts.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la résolution 1, le document rend compte des diverses réunions formelles et informelles organisées par le CICR pour permettre aux États de se mettre d'accord sur les modalités de travail et de convenir d'un plan de travail pour renforcer la protection juridique des personnes privées de liberté. Les États n'ayant malheureusement pas réussi à trouver un terrain d'entente sur les questions d'organisation pertinentes lors d'une réunion formelle tenue en avril 2017, le CICR consulte les États et réfléchit à la marche à suivre pour avancer sur ce sujet.

Pour ce qui est de la résolution 2, le CICR et la Suisse, facilitateurs du processus intergouvernemental visant à renforcer le respect du DIH, ont organisé deux réunions formelles précédées chaque fois de consultations informelles. À la première, les participants ont défini les modalités organisationnelles et un plan de travail préliminaire pour 2017, et à la seconde ils ont examiné un rapport du CICR intitulé « Mécanismes existants, initiatives et processus en cours touchant le DIH » ainsi que les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États. Une troisième réunion formelle est prévue en décembre 2017 pour traiter des moyens de renforcer l'application du DIH en faisant appel au potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux sur le DIH.

Outre la présentation des mesures prises pour mettre en œuvre les deux résolutions de la XXXII^e Conférence internationale, la proposition de résolution du Conseil des Délégués invite et encourage les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) à apporter leur concours aux activités futures relevant de ces processus. Elle souligne, par ailleurs, le rôle important des composantes du Mouvement siégeant au Groupe de référence à composition non limitée, facilité par le CICR, dans le processus visant à renforcer le respect du DIH.

1) INTRODUCTION

En 2011 et 2015, la Conférence internationale a établi la nécessité de renforcer le droit international humanitaire à deux égards. En premier lieu, le DIH ne confère qu'une protection très limitée aux personnes privées de liberté en relation avec un conflit armé non international. Ainsi en 2015, à l'issue du processus de consultation de 2011-2015, la XXXII^e Conférence internationale a adopté la résolution 1 sur « Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté ». En second lieu, le problème principal dans les conflits armés actuels n'est pas tant le manque de règles que le non-respect du droit existant. Tous les États ont en effet reconnu qu'il était impératif d'améliorer la mise en œuvre du DIH. La XXXII^e Conférence internationale a ainsi adopté, en 2015, la résolution 2 intitulée « Le renforcement du respect du droit international humanitaire ».

Par le projet de résolution sur le droit international humanitaire, le Conseil des Délégués apporte son soutien aux deux processus de renforcement du DIH. Il se félicite du travail accompli par le CICR pour mettre en œuvre la résolution 1 et de celui fait par le CICR et la Suisse pour mettre en œuvre la résolution 2. En outre, la résolution encourage les Sociétés nationales à apporter leur concours pour les activités futures concernant, en particulier, le processus visant à renforcer le respect du DIH. Elle fait état, par ailleurs, du rôle important des composantes du Mouvement dans ce processus, notamment par l'intermédiaire du Groupe de référence à composition non limitée, dont le CICR est le facilitateur.

Le présent document de référence fournit au Conseil des Délégués des précisions sur les mesures prises par le CICR en vertu des résolutions 1 et 2, les obstacles auxquels il s'est heurté et les étapes qu'il envisage pour la suite, en présentant les possibilités qu'aurait le Mouvement de s'associer à ces efforts.

2) CONTEXTE GÉNÉRAL

Il convient de rappeler que le travail effectué pour ces deux processus en 2016 et 2017 prend appui sur les consultations menées entre 2011 et 2015. En 2011, les membres de la XXXI^e Conférence internationale ont invité le CICR à poursuivre, en coopération avec les États et, au besoin, avec d'autres acteurs pertinents, ses recherches, ses consultations et ses discussions pour renforcer le droit dans ces deux domaines et à soumettre des rapports à la Conférence internationale de 2015, en proposant des options et des recommandations pour renforcer la protection juridique dans chacun d'eux. Il convient donc de se reporter, en lisant le présent document, qui les complète, au rapport intérimaire présenté par le CICR au Conseil des Délégués de 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* ») et aux deux rapports finaux présentés par le CICR (le second avec le gouvernement suisse) à la XXXII^e Conférence internationale de 2015 (« *Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté* », 32IC/15/19.1 ; et « *Le renforcement du respect du droit international humanitaire* », 32IC/15/19.2).

3) ANALYSE / PROGRESSION

Résolution 1 : Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté

La résolution 1 de la XXXII^e Conférence internationale établit le cadre des mesures prises par le CICR en 2016-2017 pour renforcer la protection des personnes détenues en relation avec un conflit armé. Au paragraphe 8 du dispositif, la Conférence internationale « *recommande* la poursuite de travaux de fond, conformément à la présente résolution, en vue d'élaborer un ou plusieurs documents finaux, non contraignants, concrets et faciles à mettre en œuvre, sous toute forme appropriée, dans le but de renforcer les protections prévues par le droit international humanitaire et de faire en sorte que cette branche du droit reste pratique et pertinente, s'agissant de la protection des personnes privées de liberté en relation avec un conflit armé, en particulier un conflit armé non international ».

Dans sa résolution 1, la Conférence invite également le CICR « à faciliter le travail des États et à mettre son expertise dans les domaines humanitaire et juridique à leur disposition » (paragraphe 10 du dispositif). En même temps, elle demande aux États et au CICR, à titre de mesure de procédure préalable au travail de fond, de collaborer pour définir « les modalités de leur future collaboration, pour que les États y jouent un rôle moteur et qu'elle ait un caractère collaboratif et non politisé » (paragraphe 9). En conséquence, le CICR a travaillé avec les États, en 2016 et 2017, pour trouver un accord sur les modalités des travaux futurs et établir un plan de travail préliminaire.

Consultations sur les modalités de travail et préparation du projet de modalités du CICR

Afin de trouver un accord sur les modalités de travail, le CICR a dialogué avec les États en 2016 dans le cadre de réunions des groupes régionaux, d'échanges de vues par écrit et d'une consultation à participation non limitée. À leur invitation, il a proposé, en tenant compte de leurs vues, un projet de modalités pour les travaux futurs et des éléments pour un plan de travail, que les États ont examinés le 20 janvier 2017 lors d'un débat informel ouvert à tous. Le CICR suggérait, entre autres, de faciliter les travaux futurs avec deux États de régions géographiques différentes. En dépit d'une convergence de vues sur de nombreux aspects de la proposition, le principal point d'achoppement a été la question des facilitateurs. Plusieurs États ont soutenu la proposition du CICR, mais d'autres ont exprimé des réticences à cet égard.

Toutes les missions permanentes ont donc été invitées à une nouvelle consultation informelle, le 24 février 2017 à Genève, pour examiner une proposition révisée de modalités et un projet de plan de travail. Avant cette discussion, l'Australie et la Colombie se sont dites volontaires pour faciliter les travaux futurs en association avec le CICR. À la consultation du 24 février, comme précédemment, certains États ont soutenu la proposition de facilitation par le CICR, l'Australie et la Colombie, tandis que d'autres préféraient que le CICR soit le seul facilitateur, ne souhaitant pas la participation des États.

Première réunion formelle des États, 6-7 avril 2017

En mars 2017, le CICR a soumis à tous les États un projet de modalités pour les travaux futurs et un projet préliminaire de plan de travail, établis en tenant compte des vues exprimées dans les discussions informelles de janvier et février. Les 6 et 7 avril 2017, il a organisé la première réunion formelle des États sur ce volet, à laquelle 91 États ont assisté.

Il n'a malheureusement pas été possible d'arriver à un accord sur les modalités de travail ou sur le plan de travail provisoire pendant ces deux jours de réunion. En dépit des nombreuses démarches effectuées par le CICR, des efforts diplomatiques notables déployés par les États pour essayer de trouver un accord, de la présentation par le CICR d'une proposition de compromis sur les modalités et de la poursuite des discussions jusqu'à une heure avancée de la soirée, les États n'ont pas réussi à atteindre une convergence suffisante pour aboutir à un accord.

Les divergences ont principalement porté sur le point de savoir : si toutes les décisions, concernant les questions de procédure comme les résultats éventuels, devaient être prises par consensus ; si l'ensemble du processus, y compris tous les résultats éventuels, devait être fondé sur le principe du tout ou rien, l'accord devant nécessairement être complet ; et qui devait faciliter les travaux futurs et comment. Les États convenaient, dans l'ensemble, que le CICR devait être facilitateur, mais n'arrivaient pas à décider s'il devait partager cette tâche avec des États, s'il pouvait leur demander une aide cas par cas ou s'il devait assumer la tâche seul. Le CICR aurait apprécié de pouvoir compter sur l'aide des États dans la lourde mission de facilitateur pour les travaux futurs.

Autres consultations et démarches

En septembre 2016 et mai 2017, dans le cadre de la réunion annuelle des conseillers juridiques des Sociétés nationales, la Division juridique du CICR a fait des exposés présentant le volet « détention » aux conseillers juridiques des Sociétés nationales. Le CICR a aussi envoyé à toutes les Sociétés nationales deux notes d'information, en mars et en juillet 2017, concernant le processus de consultation décrit ci-dessus. Le CICR poursuivra ces mesures pendant la période précédant la XXXIII^e Conférence internationale.

Prochaines étapes

Après le constat du désaccord des États à la réunion des 6 et 7 avril 2017, le CICR a écrit en mai à tous les États pour leur demander s'ils pensaient possible de sortir de cette impasse et les inviter à lui soumettre des suggestions concrètes quant à ce qui pouvait être fait pour résoudre le désaccord sur les modalités. Pendant ce temps, le CICR réfléchit à la manière de procéder pour renforcer la protection des personnes détenues en relation avec un conflit armé. Les différentes possibilités de faire avancer le processus établi par la résolution 1 seront étudiées en tenant compte des vues exprimées par les États en réponse à la lettre de mai 2017, afin que l'on puisse s'occuper effectivement de la nécessité de renforcer le DIH protégeant les personnes privées de liberté, notamment en relation avec un conflit armé non international.

Résolution 2 : Renforcer le respect du droit international humanitaire

La résolution 2 de la XXXII^e Conférence internationale fournit le cadre du processus intergouvernemental de renforcement du respect du DIH facilité par le CICR et la Suisse. La résolution 2 « recommande de poursuivre, après la XXXII^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 XXXIII^e Conférence internationale » (paragraphe 2 du dispositif).

L'adoption de la résolution 2 marque le début d'une nouvelle phase de cette initiative. Comme l'indique le texte de la résolution, le processus intergouvernemental doit être ciblé sur trois tâches principales : fournir aux États un espace d'échange de vues pour tenter de trouver un accord sur les caractéristiques et les fonctions d'un nouveau forum des États ; faire en sorte que les États engagent une discussion sur les moyens de renforcer la mise en œuvre du DIH en utilisant le potentiel de la Conférence internationale ; et donner aux États la possibilité d'étudier comment renforcer la mise en œuvre du DIH en recourant au potentiel des forums régionaux sur le DIH.

Première réunion formelle : Accord sur les questions organisationnelles et sur un plan de travail

Pour redémarrer les activités de ce processus, la Suisse et le CICR ont tout d'abord convoqué une première réunion formelle afin de trouver un accord sur les questions organisationnelles et le plan de travail du futur processus intergouvernemental. Cette réunion a eu lieu en novembre 2016 après deux discussions préliminaires entre les États. Une centaine d'États y ont participé et un accord a été trouvé sur les modalités organisationnelles et le plan de travail. En ce qui concerne les modalités de travail, les États sont convenus que la Suisse et le CICR continueraient d'être les facilitateurs du processus intergouvernemental. Ils ont réaffirmé les principes directeurs énoncés dans la résolution 2. Ils ont aussi décidé qu'il devrait y avoir deux réunions formelles par an jusqu'à la Conférence internationale suivante et qu'un processus de préparation s'intercalerait entre les réunions. Selon le plan de travail qui a été convenu, les questions de fond soulevées par la résolution 2 seraient traitées au cours des deux réunions formelles prévues en 2017 : la première comporterait une présentation détaillée des mécanismes de DIH existants et un débat sur les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États ; la seconde porterait sur les moyens de renforcer l'application du DIH en utilisant le potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux de DIH.

Seconde réunion formelle des États : Mécanismes existants et débat sur les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États

La seconde réunion formelle s'est déroulée du 10 au 12 avril 2017 avec la participation de 102 délégations. Elle a été précédée d'une consultation informelle et d'une discussion informelle entre les États. En préparation de la réunion et selon la demande formulée par les États à la première réunion formelle, le CICR a rédigé un rapport intitulé *Mécanismes existants, initiatives et processus en cours touchant le DIH*, et a présenté, avec la Suisse, un document de référence intitulé *Caractéristiques et fonctions d'un éventuel forum des États*.

Le rapport du CICR sur les mécanismes existants en matière de DIH a été demandé par certains États pour avoir un panorama de ces mécanismes afin d'orienter les travaux futurs et de déterminer, grâce à l'examen de nombreux mécanismes, processus et organismes ayant un rôle dans le DIH, où peuvent apparaître des failles dans la mise en œuvre du DIH. Les réactions des États à ce rapport et leurs positions à l'égard d'un éventuel forum des États sur le DIH ont été partagées. D'un côté, plusieurs ont fait valoir que les mécanismes existants de DIH étaient insuffisants et ont avancé comme argument, entre autres, qu'il n'existait pas de mécanisme ou d'instance de portée mondiale qui : i) réunisse les responsables nationaux de l'application du DIH ; ii) porte spécifiquement ou ait un mandat spécifique sur le DIH ; iii) respecte strictement les principes directeurs du processus, notamment la non-politisation,

la non-contextualisation et le volontariat ; et qui iv) traite régulièrement des questions touchant au DIH et puisse, à terme, renforcer la confiance entre les États pour faciliter la coopération dans ce domaine. Ces États étaient favorables à la création d'un nouveau forum volontaire des États sur le DIH qui constituerait un espace sûr dans lequel les États pourraient engager un dialogue et une coopération dans le domaine du DIH. De l'autre côté, plusieurs États se sont dits très réservés ou opposés à la création d'un nouveau forum des États, préférant que les mécanismes existants soient renforcés. Certains d'entre eux ont estimé qu'il n'y avait pas de lacune dans les mécanismes de contrôle de l'application du DIH si l'on considérait tous les mécanismes et les processus existants s'occupant de DIH, c'est-à-dire aussi ceux qui traitaient occasionnellement du DIH mais faisaient partie d'autres cadres juridiques internationaux.

À la fin de la réunion, les États sont convenus d'établir un document concis présentant les « principaux éléments », qui ferait état, essentiellement, des discussions et de la volonté des États de poursuivre le processus intergouvernemental. Les positions des États n'ont malheureusement pas été suffisamment convergentes pour qu'un accord plus substantiel soit trouvé, notamment sur la question d'un éventuel forum des États.

Autres consultations et démarches

La Division juridique du CICR a communiqué aux conseillers juridiques des Sociétés nationales des informations sur le processus en septembre 2016 et a animé un atelier sur ce sujet à la réunion annuelle des conseillers juridiques des Sociétés nationales, en mai 2017. Le CICR a par ailleurs adressé aux Sociétés nationales, en juillet 2016 et en janvier et juillet 2017, trois notes d'information concernant le processus de consultation décrit ci-dessus. Afin d'approfondir la consultation au sein du Mouvement, notamment sur les moyens de renforcer la mise en œuvre du DIH en utilisant le potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux sur le DIH, le CICR a aussi invité les Sociétés nationales et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à participer à un groupe de référence à composition non limitée. Dix-huit Sociétés nationales font maintenant partie de ce groupe.

Prochaines étapes

Selon le plan de travail qui a été convenu, une troisième réunion formelle se tiendra dans le cadre du processus intergouvernemental en décembre 2017 pour examiner comment renforcer l'application du DIH en utilisant le potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux. Elle sera précédée d'une consultation à participation non limitée et de consultations informelles entre les États. Les États devront aussi y convenir d'un plan de travail provisoire pour 2018 qui devrait inclure un examen des questions en suspens.

4) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les discussions s'avérant complexes entre les États sur les deux sujets, le CICR invite les composantes du Mouvement à le soutenir dans son travail concernant les résolutions 1 et 2 de la XXXII^e Conférence internationale.

Renforcer le DIH protégeant les personnes privées de libertés est une nécessité humanitaire et juridique. Le CICR poursuit sa réflexion et ses consultations sur la meilleure voie à suivre pour y parvenir. Toutefois, comme les États n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les modalités et le plan de travail à la réunion d'avril 2017, il est difficile de dire maintenant si la résolution 1 pourra être appliquée et comment. Le CICR est tenu de présenter à la

XXXIII^e Conférence internationale un rapport sur ce qui a été fait en application de cette résolution. Du fait que l'on se heurte à des difficultés sur le plan de la procédure, d'une part, mais qu'il est important, d'autre part, de renforcer le DIH protégeant les personnes détenues en relation avec un conflit armé, le CICR souhaite que le Mouvement continue à le soutenir dans ses activités sur ce sujet.

Le CICR et la Suisse sont résolus à continuer d'être les facilitateurs du processus intergouvernemental pour le renforcement du respect du DIH. Étant donné qu'il est impératif de faire mieux respecter le DIH, comme l'ont reconnu les États durant ce processus, il convient de trouver des approches créatives si l'on veut parvenir à un accord sur les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États et déterminer comment renforcer l'application du DIH en utilisant le potentiel de la Conférence internationale et des forums régionaux sur le DIH. Dans ces circonstances, il convient de voir les divers éléments de la résolution 2 comme des approches complémentaires plutôt qu'incompatibles pour renforcer le respect du DIH. Des progrès peuvent et doivent être faits sur tous les éléments pour que l'on puisse soumettre à la XXXIII^e Conférence internationale des résultats sur ce volet qui présentent des approches diverses mais concrètes pour renforcer le respect du DIH.

En adoptant le projet de résolution accompagnant le présent document, le Conseil des Délégués marquerait son soutien au travail effectué par le CICR et la Suisse dans le cadre du processus intergouvernemental mené en application de la résolution 2, tout en reconnaissant le rôle moteur dévolu aux États. Les Sociétés nationales, en particulier, pourraient apporter leur pierre au processus en informant les autorités nationales de son déroulement et en les incitant à participer aux réunions. Le Conseil des Délégués pourrait aussi reconnaître l'importance du travail accompli par les composantes du Mouvement qui participent au Groupe de référence dont le CICR est le facilitateur, dans le cadre du processus intergouvernemental prévu par la résolution 2, et pourrait encourager les composantes du Mouvement à soutenir ce groupe et à participer à ses activités.